



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MEMBERIGRASI
MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

TESIS

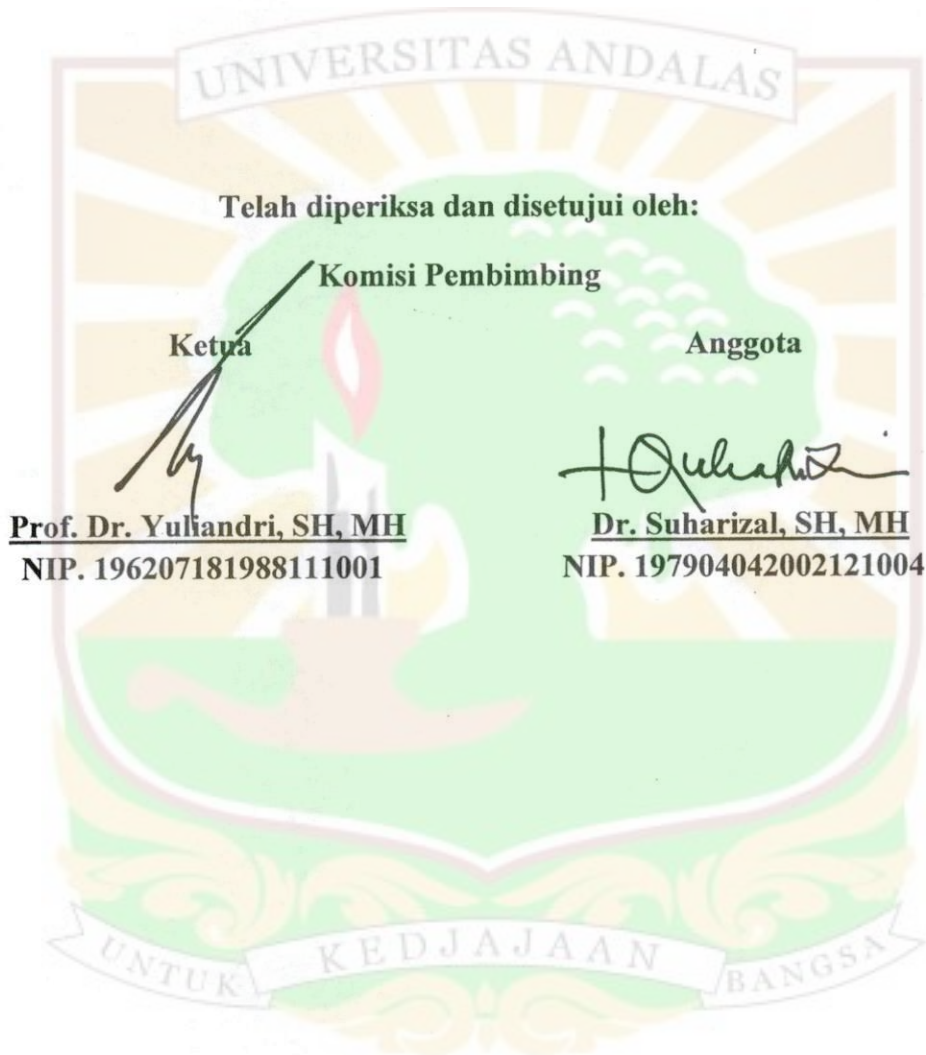


**YUFA MULYENI
1121211001**

**PROGRAM MAGISTER
ILMU HUKUM
PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSUTAS ANDALAS
2013**

LEMBARAN PERESTUJUAN TESIS

**KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MEMBERI GRASI MENURUT
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**



LEMBARAN PENGESAHAN TESIS

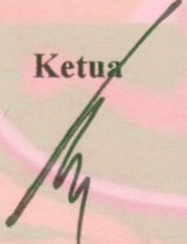
Nama Mahasiswa : **YULFA MULYENI, SH**
No. Buku Pokok : **1121211001**
Program Studi : **Ilmu Hukum**
Judul Tesis : **KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MEMBERI GRASI
MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Tesis ini telah diuji dan dipertahankan di depan Sidang Ujian Akhir Magister Hukum Pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas dan dinyatakan **Lulus** pada Tanggal **Empat Bulan Tujuh Tahun Dua Ribu Tiga Belas**.

*Menyetujui,
Komisi Pembimbing*

Ketua


Anggota



Prof. Dr. YULIANDRI, SH. MH
NIP. 196207181988111001


Dr. SUHARIZAL, SH. MH
NIP. 197904042002121004

**Ketua Program Studi,
Magister Ilmu Hukum**

Dekan Fakultas Hukum


Prof. Dr. ELWI DANIL, SH. MH
NIP. 196006251986031003


Prof. Dr. YULIANDRI, SH. MH
NIP. 196207181988111001



No. Alumni Universitas

Yulfa Mulyeni

No. Alumni Pascasarjana

BIODATA

a) Tempat/Tgl.lahir: Silantai Kec. Sumpur Kudus/27 juni 1971 b) Nama Orang Tua; Mukhnizen (Alm) & Yuhanis c) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas; d) Program Studi: Ilmu Hukum; e) No BP: 1121211001; f) Tgl Lulus: 4 juli 2013; g) IPK: 355; h) Predikat Lulus: Sangat Memuaskan; i) Lama Studi: 1 Tahun10 Bulan; j) Alamat; Komplek Batu Agung Simpang Rumbio Solok

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MEMBERI GRASI MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Oleh: Yulfa Mulyeni, SH

(Bimbingan: Prof. Dr. Yuliandri, SH, MH dan Dr. Suharizal, SH, MH)

ABSTRAK

Sebagai Negara yang menganut prinsip Negara hukum dan menempatkan hukum sebagai dasar penyelenggaraan kekuasaan Negara, maka seluruh komponen masyarakat wajib mematuhi dan mentaati hukum, termasuk Presiden. Bahwa grasi merupakan kekuasaan Presiden, didasarkan atas ketentuan Pasal 14 (1) UUD 1945. Rumusan Masalah adalah (1).Bagaimana mekanisme pengajuan permohonan grasi kepada presiden. (2).Apa saja dasar pertimbangan Presiden dalam member grasi kepada seorang terpidana. (3).Bagaimana implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi.Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode yuridis normative.Tipe penelitiannya adalah deskriptif. Sumber data adalah data skunder.Berdasarkan hasil penelitian penulis dapat simpulkan (1).Mekanisme permohonan pengajuan grasi yaitu a) putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap;b).permohonan grasi belum lewat satu tahun terhitung sejak putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap; c) permohonan grasi belum pernah diajukan sebelumnya; d)terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya mengajukan permohonan grasi kepada Presiden; e) grasi diajukan secara tertulis kepada presiden; f) salinan permohonan grasi disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada mahkamah agung; g) permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan terpidana melalui kepala lembaga pemasyarakatan tempat terpidan menjalani pidana. (2).Dasar pertimbangan presiden dalam member grasi adalah; a)presiden secara konstitusional mempunyai hak member grasi kepada seorang terpidana; b)presiden telah memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung; c) alas an kemanusiaan baik fisik maupun mental terpidana; d) pertimbangan terhadap keluarga terpidana; e) hukuman mati diberbagai Negara cenderung berkurang; f) suatu upaya pemerintah yang ingin mengadvokasi warga Negara Indonesia diluar negeri yang terancam hukuman mati. (3).Implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi adalah adanya pengubahan hukuman terpidana misalnya dari hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup, atau pengurangan masa tahanan ataupun adanya penghapusan kewajiban terpidana menjalani pidana, kemudian keputusan grasi tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun kecuali terpidana sendiri atau kuasa hukumnya.

Tesis ini telah dipertahankan di depan sidang penguji dan dinyatakan lulus pada tanggal 4 Juli 2013.

Abstrak ini telah disetujui oleh Tim Penguji:

Tanda Tangan	1.	2.	3.	4.	5.	6.
Nama Terang	Prof. Dr. Elwi Danil, SH, MH	Prof. Dr. Yuliandri, SH, MH	Dr. Suharizal, SH, MH	Dr. Zainul Daulay, SH, MH	Frenadin Adegustara, SH, MS	Yuslim, SH, MH

Mengetahui :

Ketua Program Studi: Prof. Dr. Elwi Danil, SH, MH
NIP. 19600625 198603 1003

Tanda Tangan

Alumnus telah mendaftar ke Pascasarjana/Universitas dan mendapat Nomor Alumnus:

	Petugas Pascasarjana/Universitas	
No. Alumni Pascasarjana	Nama:	Tanda Tangan:
No. Alumni Universitas	Nama:	Tanda Tangan:

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Yulfa Mulyeni
Nomor BP : 1121211001

Dengan ini menyatakan bahwa, isi Tesis yang saya tulis dengan judul, *"Kekuasaan Presiden Dalam Memberi Grasi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"* adalah hasil kerja/karya saya sendiri, bukan merupakan jiplakan atau plagiat dari hasil karya orang lain, kecuali kutipan yang sumbernya penulis cantumkan. Jika di kemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka kelulusan dan gelar Magister Ilmu Hukum saya menjadi batal dengan sendirinya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, untuk dapat dipergunakan seperlunya.

Padang, Maret 2013

Hormat saya,

Yulfa Mulyeni, SH

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Yang Maha Kuasa dan Yang Maha Memiliki Ilmu Pengetahuan Allah SWT yang memberi rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul "*Kekuasaan Presiden dalam Memberi Grasi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*". Pengalaman banyak penulis peroleh dari Bapak pembimbing yang telah banyak memberikan pengajaran untuk lebih mengasah kecerdasan intelektual yang masih sangat sedikit. Kecerdasan emosional yang masih sangat dangkal dan kecerdasan spiritual yang masih sangat teoritis. Karena itu semangat mengubah rintangan menjadi peluang, hambatan menjadi jalan, serta halangan menjadi kemenangan yang dapat penulis tumbuhkan dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Sebagai manusia yang memiliki banyak kekurangan, maka selesainya Tesis ini tidak terlepas dari banyak pihak, untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H.,M.H., yang telah memberi kesempatan kepada penulis melanjutkan sekaligus juga sebagai Pembimbing I penulis, dimana ditengah-tengah kesibukan beliau sebagai dekan masih sempat meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan kepada penulis.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Ilmu Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Elwi Danil, S.H.,M.H., dan Dr. Zainul Daulay, S.H.,M.H., yang telah memberikan dan memudahkan pelayanan selama penulis mengikuti pendidikan.

3. Yang terpelajar Bapak Dr. Suharizal, S.H.,M.H., sebagai Pembimbing II yang telah membimbing, mengarahkan dan memotivasi penulis sehingga penulis banyak belajar dari beliau, semoga Allah SWT tetap memberikan rahmat-Nya kepada beliau.
4. Bapak-Bapak Tim Penguji yang telah memberikan koreksi dan masukan-masukan yang komprehensif pada saat ujian Tesis.
5. Segenap Dosen PPS Ilmu Hukum yang telah berbagi dan mencurahkan waktu serta ilmu pengetahuan kepada penulis selama menempuh pendidikan pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, antara lain: yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.,M.H.,MPA., Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H.,M.H., Bapak Prof. Dr. Elwi Danil, S.H.,M.H., Bapak Prof. Dr. Yaswirman, MA., Bapak Prof. Dr. Firman Hasan, S.H.,LLM., Bapak Prof. Dr. Teguh Sulistia, S.H.,M.H., Bapak Prof. Dr. Ismansyah, S.H.,M.H., Ibu Prof. Dr. Yulia Mirwati, S.H.,M.H., Ibu Dr. Yulfasni, S.H.,M.H., Bapak Dr. Suharizal, S.H.,M.H., Bapak Dr. Kurniawarman, S.H.,M.H., Bapak Dr. Mardenis, S.H.,M.H., Bapak Dr. Busyra Azheri, S.H.,M.H., Bapak Dr. Azmi Fendri, S.H.,M.Kn., Bapak Dr. Ferdi, S.H.,M.H., Bapak Dr. Zainul Daulay, S.H.,M.H.
6. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Ir. Novirman Jamarum, M.Sc., yang telah membantu penulis sehingga penulis berkesempatan melanjutkan pendidikan di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

7. Selanjutnya teristimewa sekali sembah sujud tanda bakti penulis untuk Ibu tercinta, terkasih dan tersayang Yuhanis, Bapak Mukhnizen (alm), untuk suami tercinta Karlis, S.Pd, anak-anak tersayang, tercinta kami Arif, Fadli dan Aninda, adik-adik dan kemenakan dan seluruh keluarga besar: Farhanul Fuad, Desmasari Sisneli, S.Pd., Anggraini Ramora, M.Si., Hasnul Mujadid, S.Pd dan Ainil Mardiyah, A.Md.Keb.
8. Staf Sekretariat Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Pak M, Kak Rina dan Rizal yang telah membantu memberikan pelayanan dengan baik kepada penulis.
9. Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang angkatan tahun 2011, Irham, Buk Yanti, Buk Liza, Buk Titik, Pak Hakim, Syarif, Harry, Andrianus, Dita, Esha, Essy, Rosa, Kamil, Heru, Taufik, Pageran, Edwin, dan Firman. Semoga kita tetap dipersatukan dalam persaudaraan dan persahabatan yang abadi.

Akhirnya penulis menyadari dalam penulisan Tesis ini terdapat banyak kekurangan dan kekhilafan, untuk itu penulis mengharapkan sumbang pemikiran, baik kritikan maupun saran demi kesempurnaan penulisan dimasa-masa yang akan datang.

Solok, Maret 2013
Penulis,

YULFA MULYENI, SH

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MEMBERI GRASI MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh: Yulfa Mulyeni

(Bimbingan: Prof. Dr. Yuliandri, SH,MH dan Dr. Suharizal, SH,MH)

ABSTRAK

Sebagai negara yang menganut prinsip negara hukum serta menempatkan hukum sebagai dasar penyelenggaraan kekuasaan negara, maka seluruh komponen masyarakat wajib mematuhi dan menaati hukum, termasuk Presiden. Bahwa grasi merupakan kekuasaan Presiden, didasarkan atas ketentuan Pasal 14 (1) UUD 1945. Berdasarkan hal itu, maka umusan masalah dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimana mekanisme pengajuan permohonan grasi kepada Presiden. (2) Apa saja dasar pertimbangan Presiden dalam memberi grasi kepada seorang terpidana. (3) Bagaimana implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Tipe penelitiannya adalah deskriptif. Sumber data adalah data sekunder. Berdasarkan hasil penelitian, penulis dapat simpulkan (1) mekanisme pengajuan permohonan grasi yaitu a) putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap; b) permohonan grasi belum lewat satu tahun terhitung sejak putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap; c) permohonan grasi belum pernah diajukan sebelumnya; d) terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya mengajukan permohonan grasi kepada Presiden; e) grasi diajukan secara tertulis kepada Presiden; f) salinan permohonan grasi disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung; g) permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan terpidana melalui Kepala Lembaga Perasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana. (2) Dasar pertimbangan Presiden dalam memberi grasi adalah *Pertama*, Presiden secara konstitusional mempunyai hak memberi grasi kepada seorang terpidana. *Kedua*, Presiden telah memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung. *Ketiga*, alasan kemanusiaan baik fisik maupun mental terpidana. *Keempat*, pertimbangan terhadap keluarga terpidan. *Kelima*, hukuman mati di berbagai negara cenderung berkurang, bahkan sebagian negara melarang penerapan hukum mati. *Keenam*, suatu upaya pemerintah Indonesia yang ingin mengadvokasi warga negara Indonesia (WNI) di luar negeri yang terancam hukuman mati. (3) Implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi adalah adanya pengubahan hukuman terpidana misalnya dari hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup, atau pengurangan masa tahanan ataupun adanya penghapusan kewajiban terpidana menjalani pidana, kemudian keputusan grasi tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun kecuali terpidana sendiri atau kuasa hukumnya.

Kata Kunci: Kekuasaan Presiden dan Grasi

**POWERS OF THE PRESIDENT PARDON
STATUTORY BASIS OF THE REPUBLIC OF INDONESIA YEAR 1945**

By: Yulfa Mulyeni

(Guidance: Prof.. Dr. Yuliandri, SH, MH and Dr. Suharizal, SH, MH)

ABSTRACT

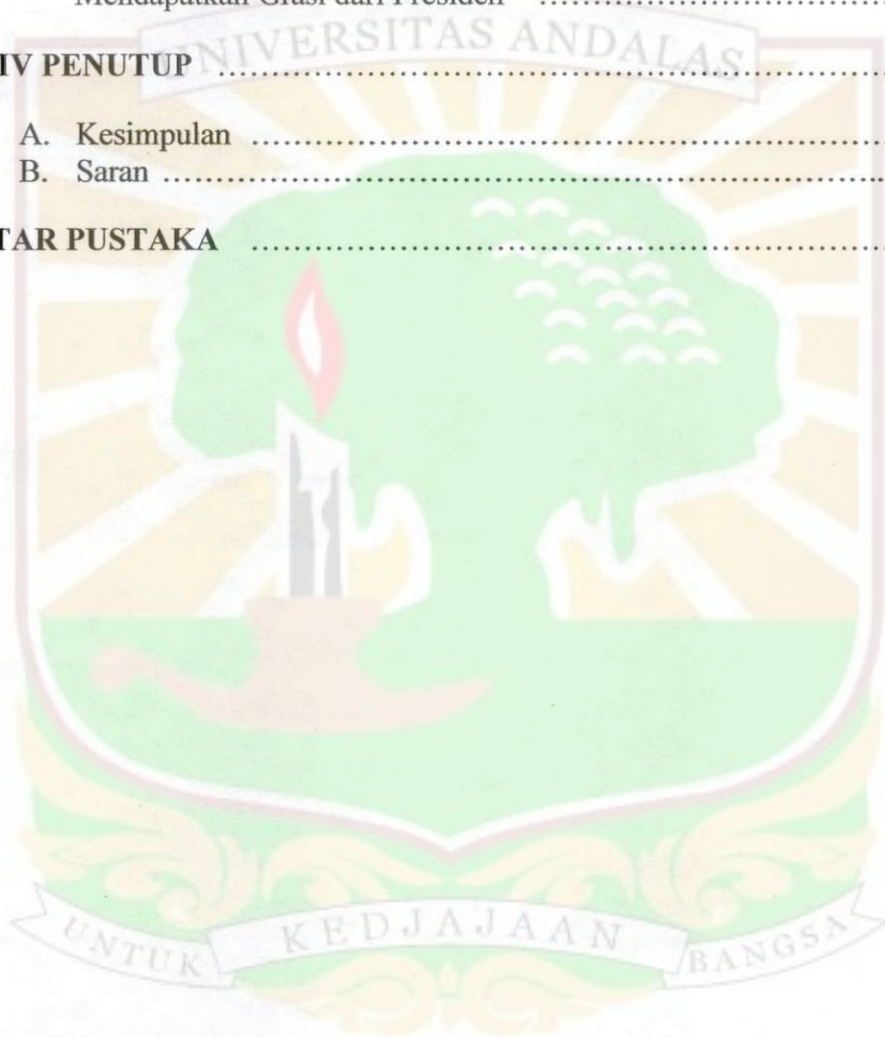
As a country that adheres to the rule of law as well as the law is the basis of organization of state power, then all components of the society shall abide by and comply with the law, including the President. That clemency is a power of the President, based on the provisions of Article 14 (1) of the 1945 Constitution. Based on that, then the formulation of the problem in this study were (1) What is the mechanism clemency petition to the President. (2) What are the basic considerations in the President gave clemency to a convict. (3) What about the legal implications against a prisoner who received clemency. Method of approach used in this study is the normative method. Type of research is descriptive. Data sources are secondary data. Based on the study results, the authors can conclude (1) the mechanism of the filing of a petition for clemency) court decisions have binding, b) petition for clemency have not been through one year following the court ruling and binding; c) plea for clemency have not been asked before d) convicted, his lawyer or his family filed a petition for clemency to the President; e) clemency submitted in writing to the President; f) a copy of the clemency petition submitted to the court that decided the case in the first instance to be forwarded to the Supreme Court; g) request for clemency and a copy can be submitted through the Head convicted Correctional Institution where inmates undergo a criminal. (2) Basic considerations in the Presidential pardon is First, the President has the constitutional right to grant clemency to a convict. Second, the President has been attention given consideration by the Supreme Court. Third, humanitarian reasons both physical and mental convict. Fourth, consideration of convict's family. Fifth, the death penalty in many countries tends to diminish, even some countries prohibit the application of capital punishment. Sixth, an Indonesian government efforts to advocate for citizens who want Indonesia (WNI) abroad facing the death penalty. (3) The legal implications against a prisoner who received clemency were convicted as a penalty conversion from death penalty to life imprisonment, or a reduction of the detention period or the elimination of the obligation to undergo a criminal convict, then the clemency decision can not be contested by anyone except the convict himself or legal counsel.

Keywords: Powers of the President and Clemency

DAFTAR ISI

LEMBARAN PERSETUJUAN TESIS	
LEMBARAN PENGESAHAN TESIS	
ABSTRAK KOLOM	
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	
KATA PENGANTAR	
ABSTRAK	
ABSTRACT	
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual	12
1.5.1 Kerangka Teoritis	12
1.5.2 Kerangka Konseptual	23
F. Metode Penelitian	24
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	29
A. Pengertian Grasi	29
B. Hakikat Negara Hukum	31
C. Sumber Kekuasaan Presiden Antara Atribusi, Delegasi dan Mandat	36
D. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	40

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	52
A. Mekanisme Pengajuan Permohonan Grasi Kepada Presiden ...	52
B. Dasar Pertimbangan Presiden Dalam Memberi Grasi Kepada Seorang Terpidana	55
C. Implikasi Hukum Terhadap Seorang Terpidana Yang Mendapatkan Grasi dari Presiden	84
BAB IV PENUTUP	89
A. Kesimpulan	89
B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA	93



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Immanuel Kant dalam bukunya Soehino mengatakan bahwa tujuan negara adalah *untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negara. Kebebasan yang dimaksud disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan.*¹ Dengan demikian, disini negara mempunyai kewajiban untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan setiap warga negara.

Selanjutnya dikatakan bahwa wewenang adalah kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sah adalah kekuasaan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum).² Atas dasar ini, maka setiap penyelenggaraan kekuasaan dilandasi atau didasarkan oleh ketentuan hukum yang berlaku. Hal ini sejalan dengan prinsip dari negara hukum. Negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang diperlakukan sama dihadapan hukum dan pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat.³

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Cet-VII, Yogyakarta, 2005, hlm. 161.

² Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 7.

³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, PT Reflika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 3.

Menurut A. Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkers dalam bukunya Ridwan HR, negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.⁴ Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukan hukum yang tunduk pada pemerintah.⁵ Sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermanfaatan.⁶

Konsep negara hukum ini dapat kita temukan dalam konstitusi Indonesia, dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hal ini berarti bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, seluruh aspek kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan diselenggarakan berdasarkan atas hukum.

Oleh karena hukum menjadi landasan dalam setiap penyelenggaraan kekuasaan, maka hukum mengatur dan menentukan batas-batas kekuasaan setiap lembaga atau organ negara yang menjalankan pemerintahan. Salah satu kekuasaan lembaga negara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan adalah kekuasaan presiden.

Kekuasaan presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan, Pasal 4 ayat (1): Presiden memegang

14. ⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.

⁵ *Ibid.*,

⁶ *Ibid.*, hlm. 15.

kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ayat (2): dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Pasal 5 ayat (1): Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Ayat (2): Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Pasal 7: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk masa satu kali jabatan.

Kemudian dalam Pasal 10 disebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Pasal 11: Ayat (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12: Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 13 ayat (1): Presiden mengangkat duta dan konsul. Ayat (2): dalam mengangkat duta dan konsul, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ayat (3): Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya pada Pasal 14 ayat (1): Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Ayat (2): Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 15: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Pasal 17 ayat (1): Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Ayat (2): Menteri-menteri itu

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pasal 22 ayat (1): Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Serta kekuasaan-kekuasaan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Adanya pengaturan dan penegasan kekuasaan presiden sebagaimana diuraikan diatas, untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau kesewenang-wenangan oleh presiden. Selain itu, untuk menegaskan bahwa presiden hanya dapat melakukan kekuasaannya sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, meskipun sebagai Presiden, wajib tunduk dan taat pada hukum yang berlaku.

Terkait dengan kekuasaan Presiden dalam memberi grasi seperti yang ditegaskan dalam Pasal 14 ayat (1) tersebut, menurut Bagir Manan, hal itu dipandang sebagai kekuasaan konstitusional Presiden di bidang yudisial.⁷ Bahkan ada juga yang memandang bahwa kekuasaan Presiden dalam memberi grasi itu karena kedudukannya sebagai kepala negara (hak prerogatif Presiden). Hal yang sama ditegaskan dalam penjelasan Pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan bahwa kekuasaan Presiden dalam pasal ini ialah konsekwensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara.

Meskipun demikian menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan perbedaan antara Presiden selaku kedudukan kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah Presiden, yaitu jabatan yang memegang

⁷ Abdul Ghoffar, *Perbandingan....., Op.,cit*, hlm. 106.

kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*).⁸

Untuk menguatkan argumentasi terhadap sistem pemerintahan presidensial, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan presidensial.⁹

Pembedaan antara kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tidaklah bersifat riil, melainkan hanya pembedaan di atas kertas, yang hanya ada dalam wacana. Jimly Asshiddiqie melanjutkan, walaupun dianggap penting, paling-paling untuk kebutuhan hal-hal yang bersifat protokoler yang biasa berlaku dalam forum-forum pergaulan antarnegara, khususnya terkait dengan kegiatan pertemuan antarkepala negara dan/atau kepala pemerintahan. Misalnya dalam pertemuan di forum-forum Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nation*), kerap diadakan pertemuan khusus antarkepala negara, berarti yang hadir adalah para Presiden dan para raja atau ratu. Akan tetapi jika pertemuan yang diadakan adalah antara kepala pemerintahan, maka yang hadir adalah Presiden

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 107-108.

⁹ *Ibid*,

dan para Perdana Menteri (*Prime Ministers*), sedangkan raja dan ratu sebagai kepala negara tidak diundang.¹⁰

Dengan demikian maka kapasitas Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Sehingga jenis daripada Keputusan Presiden pun tidak dapat dibedakan dalam dua macam kedudukan yakni sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan. Yang ada hanya Keputusan Presiden saja.¹¹

Terlepas dari kedudukan Presiden baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan, yang terpenting bahwa pemberian grasi tersebut merupakan kekuasaan atau hak konstitusional Presiden yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Oleh karenanya, pemberian grasi pada seseorang yang telah dimohonkan kepada Presiden, tergantung kepada Presiden apakah Presiden mengabulkan atau menolak permohonan grasi itu dengan berbagai dasar dan pertimbangan kemanusiaan, dengan tetap memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Menurut Bagir Manan, diperlukannya pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi oleh Presiden, karena grasi menyangkut putusan hakim.¹²

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi disebutkan bahwa Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Ayat 2 menyebutkan, terpidana adalah

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 109.

¹¹ *Ibid.*,

¹² Abdul Ghofafar, *Perbandingan.....*, *Op.cit.*, hlm. 106.

seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap” adalah :

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana;
2. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana; atau
3. putusan kasasi.

Berdasarkan konsideran menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, dijelaskan bahwa grasi yang diberikan kepada terpidana untuk mendapatkan pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Permohonan grasi kepada Presiden untuk mendapatkan pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana, sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, bahwa grasi hanya dapat diajukan terhadap putusan pemidanaan dengan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun.

Kekuasaan atau hak konstitusional Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana merupakan hak mutlak dari Presiden. Presiden dapat menolak atau mengabulkan permohonan grasi yang diajukan oleh terpidana atau keluarganya atau penasehat hukumnya. Kekuasaan Presiden dalam memberikan grasi ini tidak ada pembatasan kepada siapa grasi dapat diberikan, kepada warga negara Indonesia maupun warga negara asing termasuk dalam bentuk atau jenis kasus apa grasi dapat diberikan oleh Presiden. Yang ada hanya terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Oleh karenanya, Presiden dalam memberikan grasi kepada seseorang, diharapkan mempertimbangkan berbagai aspek, tidak terkecuali semangat atau komitmen bangsa Indonesia dalam memerangi kejahatan yang sedang terjadi dalam negara Indonesia, meskipun harus diakui oleh semua orang bahwa hal itu adalah hak konstitusional dari Presiden, sehingga terserah kepada Presiden, apakah Presiden memberikan atau menolak permohonan grasi yang diajukan kepadanya.

Hal inilah yang kemudian mendapatkan perhatian masyarakat dan bahkan menuainya kritikan dan pertanyaan dari beberapa kalangan terhadap Presiden atas pemberian grasi kepada gembong narkoba. Beberapa gembong narkoba kelas kakap diberikan grasi oleh Presiden, di antaranya terpidana narkoba Schapelle Leigh Corby asal Australia, terpidana kasus narkoba warga negara Jerman, Franz Grobmann, dan Merika Pranola alias Ola alias Tania. Pemberian grasi pada Merika Pranola alias Ola alias Tania misalnya, berbagai kalangan menilai bahwa pemberian grasi oleh Presiden terhadap terpidana narkoba menciderai rasa keadilan masyarakat. Seperti yang dikemukakan diantaranya oleh Indra politisi

Partai Keadilan Sejahtera. Indra mengatakan bahwa pemberian grasi oleh Presiden tersebut melukai rasa keadilan masyarakat.¹³

Pengacara senior Adnan Buyung Nasution menilai, keputusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan grasi terhadap terpidana hukuman mati kasus narkoba menunjukkan langkah inkonsistensi, sehingga patut dipertanyakan. Lebih jauh Adnan mengatakan bahwa beliau (Presiden) mengatakan akan menjadi panglima terdepan untuk memberantas narkoba dan sebagainya, ternyata sekarang Presiden memberikan grasi. Ini bertolak belakang dengan komitmen dan ucapan Presiden.¹⁴

Mantan sekretaris negara Yusril Ihza Mahendra juga mempertanyakan langkah Presiden memberikan grasi pada terpidana narkoba. Yusril menambahkan bahwa Presiden pernah mengatakan bakal memerangi narkoba, tapi justru memberikan grasi kepada gembong narkoba. Menurut Yusril, Grasi seharusnya tidak diberikan kepada terpidana narkoba, mengingat dampak besar yang dapat ditimbulkan dari zat adiktif tersebut.¹⁵ Hal yang sama juga diungkapkan oleh Nasir Zamil, Anggota Komisi III bidang hukum dari Fraksi PKS itu menyesalkan pemberian grasi oleh Presiden, mengingat tidak ada kejelasan alasan yang dijadikan pertimbangan pemberian hak prerogatif presiden itu. Keputusan Presiden yang memberikan Grasi berupa potongan lima tahun penjara kepada

¹³<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/13/18203020/Grasi.Gembong.Narkoba.Lukai.Rasa.Keadilan.Rakyat>, diakses 20 November 2012.

¹⁴<http://mobile.seruu.com/utama/hukum-a-kriminal/artikel/adnan-buyung-grasi-untuk-penjahat-narkoba-bukti-inkonsistensi-sby>, diakses tanggal 2 November 2012.

¹⁵<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/10/12/mbrwcb-kata-yusril-presiden-sby-menclamencle>, diakses tanggal 3 November 2012.

terpidana kejahatan narkoba Corby yang dijuluki 'Ratu Mariyuana' yang merupakan WN Australia patut disesalkan.¹⁶

Adanya kritikan beberapa kalangan tersebut merupakan hal yang wajar, hal itu karena kasus narkoba masuk dalam kategori kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), disamping korupsi dan terorisme. Berbeda dengan Adnan Buyung Nasution, Yusril Ihza Mahendra dan Nasir Zamil, praktisi hukum Todung Mulya Lubis menilai grasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terhadap kasus narkoba adalah wajar. Menurut Todung, hal itu merupakan hak prerogatif Presiden. Presiden tentu mempertimbangkan aspek hukum dari lembaga penegak hukum seperti Mahkamah Agung untuk persoalan grasi narkoba ini. Bahkan Kemenkumham juga diberikan kewenangan untuk memberikan masukan. Lanjut Todung mengatakan bahwa tidak ada yang salah dengan grasi presiden, jangan ada stigma, grasi presiden itu menentang pemberantasan narkoba.¹⁷

Atas dasar persoalan inilah yang kemudian mendorong penulis untuk melakukan penelitian, baik dari aspek atau norma hukum maupun terhadap dasar pertimbangan yang digunakan oleh Presiden dalam memberikan grasi. Penelitian ini tentunya diharapkan akan menjadi masukan nantinya dalam memberikan grasi pada terpidana yang memohonkan pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada Presiden.

¹⁶<http://www.indonesiamedia.com/2012/05/23/dpr-kecam-pemberian-grasi-kepada-schappelle-corby/>, diakses tanggal 3 November 2012.

¹⁷<http://mobile.seruu.com/utama/hukum-a-kriminal/artikel/todung-mulya-lubis-bela-grasi-sby>, diakses tanggal 3 November 2012.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pengajuan permohonan grasi kepada Presiden?
2. Apa saja dasar pertimbangan Presiden dalam memberikan grasi kepada seorang terpidana?
3. Bagaimana implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi dari Presiden?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme pengajuan permohonan grasi kepada Presiden.
2. Untuk mengetahui dasar pertimbangan Presiden dalam memberikan grasi kepada seorang terpidana.
3. Untuk mengetahui implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi presiden.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan dalam penelitian ini, baik yang bersifat teoritis maupun praktis adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Diharapkan akan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan keilmuan, khususnya ilmu hukum tata negara yang terkait dengan kekuasaan Presiden dalam memberikan grasi.

2. Secara Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini ditujukan kepada masyarakat dan tentunya kepada Presiden terkait dengan pemberian grasi terhadap seorang terpidana.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Sistem Pemerintahan

Secara sederhana Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif dapat disebut sebagai sistem pemerintahan negara. Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.¹⁸

Lebih lanjut Moh. Mahfud MD mengatakan, dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu presidensial, parlementer dan referendum.¹⁹ Jimly Asshiddiqie juga membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*) dan sistem campuran (*mixed system or*

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cet-II, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 74.

¹⁹ *Ibid.*,

hybrid system).²⁰ Senada dengan Jimly Asshiddiqie, Sri Sumantri juga mengemukakan tiga varian sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan campuran.²¹

Meski terdapat empat varian sistem pemerintahan yang dikemukakan diatas, yakni sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan campuran, sistem pemerintahan dan sistem pemerintahan referendum, namun hanya dua sistem pemerintahan yang akan diuraikan dalam penulisan ini terkait dengan ciri-ciri atau prinsip-prinsip yang dianut oleh masing-masing, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.

1) Sistem pemerintahan parlementer

Di dalam sistem pemerintahan parlementer prinsip-prinsip yang dianut menurut Moh. Mahfud MD adalah sebagai berikut:

1. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersimbol nasional (pemersatu bangsa).
2. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
3. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya
4. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung pada) parlemen.²²

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet-III, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 323.

²¹ Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 76-80.

²² Moh. Mahfud MD, *Dasar dan.....*, Loc.,cit, hlm. 74.

Sedikit berbeda dengan pendapat Moh. Mahfud MD, Deny Indrayana seperti di sadur oleh Abdul Ghoffar menguraikan karakteristik sistem parlementer sebagai berikut:

1. Ada kepala negara yang perannya hanya simbolis dan seremonial, mempunyai pengaruh politik (*political influence*) yang sangat terbatas.
2. Cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir, yang bersama-sama dengan kabinet, adalah bagian dari parlemen, dipilih parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.
3. Parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.²³

Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa sistem pemerintahan itu dikatakan bersifat parlementer apabila (a) sistem kepemimpinannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan terpisah, (b) jika sistem pemerintahannya ditentukan harus bertanggung jawab kepada parlemen, (c) kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapat dukungan parlemen, dan (d) parlemen juga dapat dibubarkan oleh pemerintah apabila dianggap tidak dapat memberikan dukungan kepada pemerintah.²⁴

2) Sistem pemerintahan presidensial

Menurut Rod Hague, sistem pemerintahan presidensial terdiri dari 3 unsur yaitu:

1. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.

²³ Abdul Ghoffar, *Perbandingan.....*, Op.cit., hlm. 55.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu.....*, Lo.,cit, hlm. 323.

2. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
3. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.²⁵

C.F. Strong seperti dikutip Sri Soemantri M, menyebutkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat ciri-ciri pokok yaitu sebagai berikut:

1. Di samping mempunyai “nominal” (sebagai kepala negara) Presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan dia mempunyai kekuasaan besar.
2. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih.
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif.
4. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan untuk mengadakan pemilihan umum. Biasanya Presiden dan pemegang kekuasaan legislatif, dipilih untuk masa jabatan yang tetap.²⁶

Hampir senada dengan CF. Strong, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sistem pemerintahan itu dikatakan bersifat presidensial apabila: (a) kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan, (b) kepala negara tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya, (c) presiden sebaliknya juga tidak berwenang membubarkan parlemen, (d) kabinet sepenuhnya bertanggung jawab kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator yang tertinggi. Lebih lanjut Jimly mengatakan, dalam sistem presidentil, tidak dibedakan apakah presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan. Tetapi yang ada hanya Presiden dan Wakil

²⁵ http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial, diakses 4 November 2012.

²⁶ Sri Soemantri M, *Persepsi Terhadap Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 65-66.

Presiden saja dengan segala hak dan kewajiban atau tugas dan kewenangannya masing-masing.²⁷

Moh. Mahfud MD juga mengatakan, dalam sistem presidensial dapat dicatat adanya prinsip-prinsip yang dianut yaitu, *Pertama*, kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif). *Kedua*, pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). *Ketiga*, menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden. *Keempat*, eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.²⁸

Dari uraian kedua sistem pemerintahan diatas, Indonesia berdasarkan UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial meskipun tidak secara murni, oleh karenanya konstitusi atau UUD 1945 dapat disebutkan sebagai konstitusi presidensial. Dalam UUD 1945 dapat ditemukan alasan atau yang mendukung argumentasi tersebut, antara lain:

1. Pada Pasal 6A ayat (1) disebutkan *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*
2. Terdapat kejelasan pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, dapat kita lihat pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.* Kemudian Pasal 20 ayat (1) disebutkan bahwa *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
3. Dalam hal masa jabatan presiden. *Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7 UUD 1945).*
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen. Pasal 7C menyebutkan, *Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.*
5. *Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2)).*

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu.....*, Loc.,cit, hlm. 323.

²⁸ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan.....*, Loc.,cit, hlm. 74.

b. Teori Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan disini adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.²⁹ Dalam bahasa Inggris konstitusi disebut *constitution*. Selanjutnya pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas dari pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamaratakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar.³⁰ Seperti yang dikemukakan oleh Sri Soemantri M. Sri Soemantri M. dalam Dahlan Thaib, dkk, mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.³¹

Menurut E.C.S. Wade, Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.³² Bagi yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.³³

Sementara itu menurut K.C. Wheare konstitusi diartikan sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan

²⁹ Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet-IX, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 6.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

³¹ *Ibid.*, hlm. 8.

³² *Ibid.*,

³³ *Ibid.*,

peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara.³⁴ Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis.³⁵ Sedikit berbeda dengan K.C. Wheare dan Jimly Asshiddiqie, Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa konstitusi itu adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial dan budaya ketika konstitusi dibuat yang menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi saat itu.³⁶

Terkait dengan isi atau materi konstitusi, Mr. J. G. Steenbeek sebagaimana dikutip Sri Soemantri M, mengemukakan bahwa pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok yaitu:

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.³⁷

Hampir senada dengan Steenbeek, Miriam Budiardjo, mengatakan setiap Undang-Undang-Dasar memuat ketentuan mengenai :

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, yudikatif, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, prosedur

³⁴ *Ibid.*, hlm. 12.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 29.

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 20.

³⁷ Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan...., Op.,cit*, hlm. 15-16.

menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.

2. Hak-hak asasi manusia.
3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.
5. Merupakan aturan hukum yang tertinggi yang mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa terkecuali.³⁸

c. Teori Kedaulatan Hukum

Krabbe berpendapat bahwa :

“Yang memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri, oleh karena itu baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri, semua tunduk pada hukum. Semua sikap tingkah laku, dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum . Jadi kesimpulannya bahwa yang berdaulat adalah hukum”.³⁹

Apabila kita mengacu pada teori ini, yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum. Pada dasarnya hukum yang terdapat dalam suatu negara dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis merupakan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, sementara hukum yang tidak tertulis adalah hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁴⁰

d. Teori Pembatasan Kekuasaan Negara

Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara merupakan salah satu ciri atau unsur dapat dikatakannya suatu negara itu negara hukum. Oleh karenanya, setiap negara harus memberikan batasan-batasan

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet-IV, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 177-178.

³⁹ Salim HS, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 134-135.

⁴⁰ *Ibid.*,

kekuasaan yang dilakukan badan atau lembaga penyelenggara kekuasaan dalam negara. Hal ini untuk menjamin penyelenggaraannya tidak dilaksanakan sesuai kehendak penguasa. Pembatasan kekuasaan tersebut dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.⁴¹

Bila dirunut kebelakang sesungguhnya ide pembatasan kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan absolut. Misalnya dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah begitu berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan.⁴² Oleh karenanya, sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat ditangan seorang monarki (raja absolut).⁴³

Gagasan terhadap pemisahan kekuasaan dalam negara ini pertama kali dicetuskan oleh seorang filsuf Inggris yang bernama John Locke. Dalam bukunya yang berjudul *Two Treaties of Civil Government*, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang: pertama, kekuasaan legislatif (*legislative power*) yaitu kekuasaan membentuk undang-undang, kedua, kekuasaan eksekutif (*executive power*) yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan ketiga, kekuasaan

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*.,.,., Op.,cit,hlm. 11.

⁴² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 73.74.

⁴³ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan*.,.,., Op.,cit, hlm. 72.

federatif (*federative power*) yaitu kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.⁴⁴

Dalam perkembangan pemikiran kenegaraan, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke kemudian dikembangkan oleh seorang filsuf Prancis yakni Baron de Montesquieu melalui bukunya *L'Esprit des Lois (the spirit of the laws)*. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (kekuasaan legislatif), kekuasaan menyelenggarakan undang-undang diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (kekuasaan eksekutif), kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (kekuasaan yudikatif). Ketiga cabang kekuasaan tersebut menurut Montesquieu harus terpisah satu sama lain baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.⁴⁵

Kemerdekaan oleh Montesquieu hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakannya, kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan.⁴⁶ Sehingga pemisahan kekuasaan pemerintahan mutlak dilakukan dalam suatu negara, agar tidak menghadirkan penguasa yang bersifat otoriter atau absolut. Konsepsi pemisahan kekuasaan oleh Montesquieu tersebut lebih dikenal

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu....., Op.,cit*, hlm. 282-283.

⁴⁶ *Ibid.*

dengan ajaran *Trias Politica*, suatu istilah yang diberikan oleh pemikir Jerman Immanuel Kant.

Jika dibandingkan konsep pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Locke dan Montesquieu, perbedaan mendasar pemikiran keduanya adalah: Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri. Penekanan akan adanya kebebasan yudikatif ini karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja Bourbon⁴⁷ (penguasa atau raja yang bertindak sewenang-wenang).

Sedikit berbeda dengan Locke dan Montesquieu, van Vollenhoven membagi fungsi kekuasaan negara menjadi empat cabang yang kemudian dikenal dengan istilah Catur Praja yaitu (i) fungsi pengaturan atau *regeling*; (ii) fungsi penyelenggara pemerintahan atau *bestuur*; (iii) fungsi peradilan atau *rechtsspraak*; dan (iv) fungsi ketertiban dan keamanan atau *politie*.⁴⁸

Dari gagasan terhadap pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Locke, Montesquieu, dan van Vollenhoven diatas, gagasan atau doktrin yang cukup memiliki pengaruh dalam pemikiran kekuasaan negara adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif atau dengan sebutan popelurnya *Trias Politica*.

⁴⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi.....*, Op.,cit, hlm. 75.

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan.....*, hlm. 29-30.

2. Kerangka konseptual

a. Pengertian Kekuasaan

Istilah “kekuasaan” yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada pemahaman bahwa kekuasaan mempunyai makna yang lebih luas, dibandingkan dengan “wewenang” atau “kewenangan”. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Abdul Ghoffar bahwa pengertian kekuasaan lebih luas daripada wewenang atau kewenangan. Selain itu, penggunaan istilah kekuasaan dapat menghindari kekaburan penggunaan istilah tugas dan wewenang.⁴⁹ Demikian pula istilah yang digunakan A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya menggunakan istilah “kekuasaan” bukan “wewenang” atau “kewenangan”.⁵⁰

Arti kekuasaan menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia adalah kuasa untuk mengurus, kuasa untuk memerintah; kemampuan, kesanggupan; kemampuan orang atau golongan untuk menguasai orang atau golongan lain; fungsi menciptakan dan memanfaatkan keadilan serta mencegah pelanggaran keadilan.⁵¹ Sudikno Mertokusumo mengartikan kekuasaan adalah kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain.⁵²

Berdasarkan pengertian kekuasaan tersebut, maka kekuasaan yang dimaksud disini adalah kekuasaan Presiden dalam hal memberikan grasi

⁴⁹ Abdul Ghoffar, *Perbandingan.....*, *Op.cit.*, hlm. 7.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵¹ Ahmad A.K. Muda, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Reality Publisher.

⁵² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet-II, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

kepada seorang terpidana yang telah mendapat putusan pemidanaan dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

b. Pengertian Grasi

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi disebutkan bahwa Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Ayat 2 menyebutkan, terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap

F. Metode Penelitian

Untuk memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan perlu adanya metode penelitian yang jelas dan sistematis. Berkaitan dengan judul tersebut di atas, maka ada beberapa tahap yang perlu ditentukan sebagai berikut:

1. Pendekatan masalah

Berdasarkan objek yang akan diteliti sesuai dengan judul yaitu Kekuasaan Presiden Dalam Memberi Grasi Pasca Amandemen UUD 1945, maka metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif (*Normative legal research*). Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif terdiri atas: a. Penelitian terhadap asas-asas hukum; b. Penelitian terhadap sistematika hukum; c. penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum; d. penelitian terhadap sejarah

hukum dan e. penelitian perbandingan hukum.⁵³ Sementara itu, Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendakatan yang digunakan yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵⁴

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- b. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kasus itu dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain.
- c. Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.
- d. Pendekatan komparatif (*comparative approach*) dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undnag dari suatu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Di samping undang-undang, putusan pengadilan juga dapat diperbandingkan di beberapa negara untuk kasus yang sama.

⁵³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 42.

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet-6, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 93.

- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin itu, akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁵⁵

Dari kelima metode pendekatan yang dikemukakan Peter tersebut, pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan terhadap undang-undang. Artinya bahwa penelitian yang dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas.

2. Jenis data

Pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dimana data diperoleh dari :⁵⁶

1. Bahan hukum primer, yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, antara lain:

- ❖ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- ❖ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi.
- ❖ Peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan penelitian ini

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan dan erat hubungannya dengan bahan primer yang dapat membantu

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 93-95.

⁵⁶ Soerjono Soekanto dan Srimahmuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, hlm. 14.

menganalisa dan memahami bahan-bahan hukum primer, bahan hukum primer ini seperti: buku, hasil penelitian, majalah, jurnan-jurnal hukum atau jurnl-jurnal umum, artikel, cacatan kuliah , makalah, serta yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

3. Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang bersifat menunjang bahan-bahan hukum primer dan skunder seperti kamus umum Bahasa Indonesia.

3. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu data yang disusun secara sistematis dengan menggunakan kalimat sebagai gambaran dan pembahasan dari hasil penelitian hingga diperoleh kesimpulan. Hasil penelitian ini menggambarkan mekanisme pengajuan permohonan grasi kepada presiden, kekuasaan Presiden dalam memberikan grasi kepada seorang terpidana serta menggambarkan implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi dari Presiden.

4. Teknik Pengumpulan data

Dalam penelitian hukum normatif dapat dilakukan beberapa teknik pengumpulan data, diantaranya:

1. Mengumpulkan informasi untuk mendapatkan gambaran dan informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

2. Inventarisasi bahan-bahan untuk mendapatkan metode, teknik atau cara pendekatan pemecahan permasalahan yang digunakan sebagai data skunder.
3. Kunjungan keperpustakaan, baik perpustakaan daerah , perpustakaan fakultas maupun perpustakaan universitas untuk mendapatkan buku-buku, hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, misalnya laporan penelitian, bulletin , brosur dan sebagainya.

5. Teknik analisa data

Pada penelitian hukum normatif yang menelaah data skunder, maka biasanya penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.⁵⁷ Pada data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yakni uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul dengan menggunakan kalimat-kalimat dan uraian-uraian yang menyeluruh terhadap fakta-fakta yang ada sehubungan dengan kewenangan presiden dalam pemberian grasi berdasarkan UUD 1945 dan penjabarannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 69.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Grasi dan Terpidana

1. Grasi

Pemberian grasi atau pengampunan pada mulanya di zaman kerajaan absolut di Eropa adalah berupa anugerah raja (*vorstelijke gunst*) yang memberikan pengampunan kepada orang yang telah dipidana, jadi sifatnya sebagai kemurahan hati raja yang berkuasa.⁵⁸ Menurut Hazewinkel-Suringa grasi adalah peniadaan dari seluruh pidana atau pengurangan dari suatu pidana (pengurangan mengenai waktu, pengurangan mengenai jumlah) atau perubahan mengenai pidana tersebut (misalnya perubahan dari pidana menjadi pidana denda).⁵⁹ Sedikit berbeda dengan Lamintang yang mengartikan grasi, Lamintang mengatakan grasi adalah hak dari kepala negara untuk memberikan pengampunan kepada seseorang terhukum, baik yang hukumannya itu telah dijatuhkan oleh hakim Pengadilan Militer maupun sipil dan yang putusannya itu telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁶⁰

Hampir senada dengan Lamintang, Bagir Manan mengatakan grasi adalah kewenangan presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seseorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Grasi tidak meniadakan

⁵⁸ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 2, Penafsiran Hukum Pidana, Dasar Peniadaan, Pemberatan dan Peringatan Pidana, Kejahatan Aduan, Perbarengan dan Ajaran Kuasalitas*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 190.

⁵⁹ Lamintang, *Hukum Penitensir Indonesia*, Armico, Bandung, 1984, hlm. 282.

⁶⁰ Lamintang, *Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 31.

kesalahan, tetapi mengampuni kesalahan sehingga orang yang bersangkutan tidak perlu menjalani seluruh masa hukuman atau diubah jenis pidannya.⁶¹

Sementara itu, yang dimaksud dengan grasi menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.

2. Terpidana

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi menyebutkan, terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap” adalah :

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana;
2. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana; atau
3. putusan kasasi.

⁶¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 158.

B. Hakikat Negara Hukum

Negara Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Pernyataan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Penegasan konstitusi tersebut mengandung makna bahwa negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila, hukum mempunyai peranan yang mendasar dan mempunyai arti yang sangat strategis terhadap aktivitas kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.⁶²

Menurut A. Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkers, negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah hukum.⁶³ Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk kepada pemerintah.⁶⁴

Terlihat dengan negara hukum, P.J.P. Tak mengemukakan negara hukum yaitu sebagai berikut:

⁶² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cet-6, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1985, hlm. 153.

⁶³ Ridwan HR, *Hukum.....*, *Op.,cit*, hlm. 14.

⁶⁴ *Ibid.*,

Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara di mana kekuasaan pemerintah tundak pada ketentuan undang-undang dan undang-undang dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum, pemerintah terikat pada ketentuan undang-undang yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat yang keputusan mayoritas. dalam negara hukum pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antar warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum terdapat suatu lembaga untuk menghindari ketidakbenaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Dalam negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.⁶⁵

Konsep negara hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menurut Jimliy Asshiddiqie di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD, adanya jaminan hak-hak asasi manusia dalam UUD, adanya prinsip peradilan bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi penyelenggaraan negara. Lebih lanjut Jimly mengemukakan bahwa yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*,

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi....., Op.,cit*, hlm. 57.

Moh. Mahfud MD mengungkapkan bahwa, negara hukum itu mempunyai tiga ciri yaitu *pertama*, adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia, *kedua*, adanya peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak, *ketiga*, legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya, artinya bahwa segala tindakan baik rakyat biasa maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum.⁶⁷

Ciri atau unsur-unsur negara hukum dalam konsep negara hukum Eropa Kontinental seperti yang dikemukakan oleh Julius Stalh adalah sebagai berikut:⁶⁸

- a. Adanya perlindungan /pengakuan hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Adanya peradilan administrasi negara.

Sementara ciri atau unsur-unsur negara hukum dalam konsep Anglo Saxon menurut A.V. Dicey adalah a) supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), b) kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*) dan c) terjaminnya hak-hak asasi manusia.⁶⁹ Sedangkan J.B.J.M ten Berge menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum yaitu sebagai berikut:⁷⁰

1. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan terhadap warga negara dari tindakan pemerintah yang

⁶⁷ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan....., Op.,cit*, hlm. 86-87.

⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cet-2, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 27-28.

⁶⁹ *Ibid.*,

⁷⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi....., Op.,cit*, hlm. 7.

sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis yaitu undang-undang formal.

2. Perlindungan hak-hak asasi.
3. Pemerintah terikat oleh hukum.
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. hukum harus dapat ditegakan, ketika hukum tersebut dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Melaksanakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Hampir senada dengan J.B.J.M ten Bergen, H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt, mengemukakan prinsip-prinsip negara hukum adalah: *Pertama*, pemerintahan berdasarkan undang-undang; pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya. *Kedua*, hak-hak asasi manusia; terdapat hak-hak asasi manusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah. *Ketiga*, pembagian kekuasaan; kewenangan

pemerinta tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan. *Keempat*, pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.⁷¹

Hal senada juga dikemukakan oleh Onesimus Kambuaya mengenai unsur-unsur negara hukum, menurut Onesimus negara hukum mempunyai unsur-unsur yaitu, adanya jaminan hak asasi manusia; adanya pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan; pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; adanya peradilan administrasi; supremasi hukum dan kedudukan yang sama dihadapan hukum.⁷²

Sementara itu menurut Munir Fuady, sebuah negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁷³

1. Perlindungan hak-hak oleh pemerintah.
2. Kekuasaan lembaga negara tidak absolut.
3. Berlakunya prinsip trias politica.
4. Pemberlakuan sistem *check and balances*.
5. Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara yang demokratis.
6. Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas.
7. Sistem pemerintahan yang transparan.
8. Adanya kebebasan pers.
9. Adanya keadilan dan kepastian hukum.
10. Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip *good governance*.
11. Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi..
12. Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin di bidang eksekutif, legislatif, bahkan juga yudikatif sampai batas-batas tertentu.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 8.

⁷² Onesimus Kambuaya, *27 Kunci Sukses Meningkatkan Kapasitas Sebagai Anggota DPR, DPD, dan DPRD Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, CV. Aswaja Presindo, Yogyakarta, 2012, hlm. 194.

⁷³ Munir Fuady, *Teori Negara.....*, *Op.cit*, hlm. 177-178.

13. Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif maupun yudikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi. Pengujian tersebut dilakukan oleh pengadilan tanpa menyebabkan pengadilan atau legislatif menjadi *super body*.
14. Dalam negara hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai konstitusi dan hukum yang berlaku.
15. Negara hukum harus memberlakukan prinsip *due process* yang substansial.
16. Prosedur penangkapan, pengeledahan, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, penahanan, penghukuman, dan pembatasan-pembatasan hak-hak si tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan seccara sesuai dengan prinsip *due process* yang procedural.
17. Perlakuan yang sama di antara warga negara di depan hukum.
18. Pemberlakuan prinsip *majority rule minority protection*.
19. Proses impeachment yang fair dan objektif.
20. Prosedur pengadilan yang *fair*, efisien, *reasonable*, dan transparan.
21. Mekanisme yang *fair*, efisien, *reasonable* dan transparan tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar ha-hak warga masyarakat, seperti melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.
22. Penafsirannya yang kontemporer terhadap konsep negara hukum mencakup juga persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas (termasuk hak untuk memperoleh pendidikan dan tingkat hidup berkesejahteraan, pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan pendapat, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern.

C. Sumber Kekuasaan Presiden antara Atribusi, Delegasi dan Mandat

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undang tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁷⁴

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut

⁷⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi....., Op.,cit*, hlm. 73.

disebutkan Indroharto bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:⁷⁵

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator, di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berasal pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁷⁶ Sementara itu, H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut:⁷⁷

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan.* (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah).

⁷⁵ *Ibid.*,

⁷⁶ *Ibid.*, 73-74.

⁷⁷ *Ibid.*,

- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander.* (Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.* (Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Berbeda dengan Van Wijk, ¹¹F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi disebutkan bahwa:

“Bij attributie gaat het om het toekennen van een nieuwe reeds bestaande bevoegdheid (door het organ dat die bevoegdheid geattributueerd heeft gekregen, aan een ander organ; aan delegatie gaat dus altijd logischewijs vooraf)” Atribusi adalah berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi adalah menyangkut penyerahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Pada mandat tidak ada penyerahan wewenang dan juga pelimpahan wewenang, yang ada hanya hubungan internal dalam pengambilan keputusan tertentu.⁷⁸

Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*, (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di

⁷⁸ *Ibid.*,

dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Berdasarkan hal itu, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan.⁷⁹

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggungjawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi, tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang kepada pejabat lainnya. Tanggungjawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi berada pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggungjawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁸⁰

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dalam konteks kekuasaan presiden terkait dengan pemberian grasi jelas bahwa kekuasaan tersebut secara tegas berasal atau didasarkan dari Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, kekuasaan presiden dalam memberi grasi adalah diperoleh melalui atribusi. Hal ini karena presiden ditunjuk langsung oleh UUD sebagai pelaksana pasal atau ketentuan yang ada dalam UUD tersebut.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 76-77.

⁸⁰ *Ibid.*,

D. Kekuasaan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan

Sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar⁸¹. Menurut Bagir Manan⁸¹, ditinjau dari teori pemisahan kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini semakin luas sejalan semakin meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah.⁸²

Sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan secara konstitusional berada ditangan presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif

⁸¹ Bagir Manan, *Lembaga....., Op.,cit*, hlm. 122-123.

⁸² *Ibid.*,

(di bidang pemerintahan), yaitu presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan bersenjata, dalam hubungan dengan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa. Meskipun kekuasaan tersebut bersifat prerogatif, tetapi karena berada dalam lingkungan pemerintahan maka menjadi bagian dari objek administrasi negara.⁸³

2. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan

Kekuasaan pembentukan undang-undang memang telah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal itu ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Meskipun sudah ada ketentuan ini, namun presiden memiliki kekuasaan mengenai peraturan perundang-undangan antara lain presiden berhak mengajukan dan sekaligus ikut membahas rancangan undang-undang, mengajukan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, menetapkan peraturan pemerintah dan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).

a. Kekuasaan mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas bersama DPR

Sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Ketentuan ini memberikan dasar kepada Presiden di bidang

⁸³ *Ibid.*, hlm. 127-128.

perundang-undangan, bahwa presiden berhak mengajukan setiap rancangan undang-undang kepada DPR. Khusus mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, presiden sebagai pemegang kekuasaan untuk menyusun dan mengajukan rancangannya kepada DPR. DPR maupun DPD atau lembaga negara lain, tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukannya.

Selain berhak mengajukan rancangan undang-undang, presiden ikut serta dalam hal pembahasannya. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Kemudian, jika rancangan undang-undang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden, maka presiden mengesahkan rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang.

Meskipun demikian, tindakan pengesahan presiden terhadap rancangan undang-undang menjadi undang-undang menurut Jimly Asshiddiqie, hal itu hanyalah bersifat administratif belaka, karena secara materiil rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden yang diputuskan dalam rapat paripurna DPR-RI adalah tindakan pengesahan yang bersifat materiil, sedangkan pengesahan oleh presiden tersebut adalah pengesahan yang bersifat

formiil.⁸⁴ Apalagi dengan adanya ketentuan Pasal 20 ayat (5) yang menentukan jika dalam waktu 30 hari sejak mendapat persetujuan bersama tersebut tidak mendapat pengesahan dari presiden, maka rancangan undang-undang itu menjadi undang-undang. Sehingga bisa dipastikan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama pasti akan menjadi undang-undang.

- b. Kekuasaan membentuk peraturan pemerintah pengganti sebagai undang-undang (Perpu)

Pembentukan Perpu oleh presiden diperlukan jika negara dalam hal ihwal kegentingan atau darurat. Dasar ini diatur pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Menurut Bagir Manan, wewenang presiden menetapkan perpu adalah wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden adalah kewenangan biasa.⁸⁵

Mengenai pembentukan perpu ini, Wirjono Prodjodikoro mengatakan bahwa pada waktu DPR dalam masa reses atau sedang tidak dalam masa sidang, sementara pemerintah (presiden menganggap perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah undang-undang, seperti misalnya peraturan itu merupakan perubahan dari undang-undang, atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 297.

⁸⁵ Bagir Manan, *Lembaga...., Op.,cit*, hlm. 153.

bentuk undang-undang. Dalam kondisi seperti itu, maka presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perpu.⁸⁶

Syarat pokok yang harus dipenuhi oleh presiden ketika akan mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah adanya unsur kegentingan yang memaksa. Penjelasan resmi akan adanya unsur kegentingan yang memaksa itu memang tidak ditemukan.⁸⁷ Bagir Manan mengemukakan, dalam praktiknya selama ini, hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak sekadar diartikan sebagai adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kegentingan lain yang langsung berkenaan dengan negara atau rakyat banyak.⁸⁸

Lebih jauh Bagir Manan menjelaskan bahwa penafsiran maupun pertimbangan subjektif dari presiden dalam menerjemahkan kegentingan yang memaksa tersebut akan bahaya jika tidak diberikan batasan-batasan ruang lingkup atau kriteria objektif tentang hal tersebut. Oleh karenanya pengertian mengenai kegentingan yang memaksa diartikan sebagai suatu keadaan kedaruratan dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara atau ketertiban umum. Selain itu, dapat juga dimasukkan terjadinya krisis-krisis ekonomi, bencana alam, atau keadaan lain yang memerlukan pengaturan setingkat undang-undang, terjadinya kekosongan undang-undang atau penangguhan penerapan suatu undang-

⁸⁶ Abdul Ghoffar, *Perbandingan.....*, *Op.,cit*, hlm. 101.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 101-102.

⁸⁸ Bagir Manan, *Lembaga.....*, *Op.,cit*, hlm. 155.

undang yang dikhawatirkan akan menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan.⁸⁹

Unsur kegentingan yang memaksa menurut Bagir Manan, harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu ada krisis (*crisis*) dan/atau kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kemendesakan apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan dan menurut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.⁹⁰

c. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah (PP)

Presiden mempunyai kewenangan menetapkan peraturan pemerintah baik atas dasar perintah undang-undang atau berdasarkan pertimbangan presiden untuk melaksanakan undang-undang. Seperti ditegaskan dalam Pasal 45 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".

Menurut Bagir Manan, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, presiden bebas memilih bentuk peraturan yang lain seperti Keputusan Presiden yang bersifat mengatur yang namanya sekarang berganti menjadi Peraturan Presiden, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuatan sanksi pidana,

⁸⁹ *Ibid.*,

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 156-157.

karena PP ditetapkan untuk melaksanakan undang-undang, maka materinya jangan sampai berseberangan dengan materi muatan undang-undang.⁹¹

Hampir senada dengan Bagir Manan, Maria Farida mengatakan, materi muatan peraturan pemerintah adalah keseluruhan materi undang-undang yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan kata lain materi muatan peraturan pemerintah adalah sama dengan materi muatan undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.⁹²

3. Kekuasaan di bidang yudisial

Bidang yudisial ini presiden mempunyai kekuasaan memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Grasi dan rehabilitasi diatur pada Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung". Sedangkan amnesti dan abolisi diatur pada ayat (2) yang berbunyi, "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan".

Menurut Lamintang, pemberian grasi merupakan hak dari kepala negara. Berikut pernyataan Lamintang tentang grasi:

Grasi adalah hak dari kepala negara untuk memberikan pengampunan kepada seseorang terhukum, baik yang hukumannya itu telah dijatuhkan oleh hakim Pengadilan Militer maupun sipil dan yang putusannya itu telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁹³

Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula sebelum atau sesudah seseorang dijatuhi pidana atau dikenai pidana. Sementara

⁹¹ *Ibid.*, 150.

⁹² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta, 1998, hlm. 131.

⁹³ Lamintang, *Hukum Pidana....*, *Op.,cit*, hlm. 31.

itu, amnesti menurut T. Gayus Lumbuun adalah bentuk pengampunan yang diberikan oleh presiden sebagai pengampunan dengan penghapusan hak penuntutan dari penuntut umum sehingga terhadap seseorang atau sekelompok tersangka tidak pidana tidak perlu dilakukan penuntutan. Amnesti ini biasanya diberikan melalui pernyataan umum oleh kepala negara kepada pelaku tindak pidana politik, bukan kepada pelaku tindak pidana umumnya. Sedangkan abolisi adalah bentuk pengampunan yang diberikan oleh presiden dengan menghentikan penuntutan apabila suatu perkara pidana sudah atau dalam proses penuntutan.⁹⁴

4. Kekuasaan bidang hubungan dengan luar negeri

Menurut Bagir Manan, hubungan dengan luar negeri masuk dalam kekuasaan asli eksekutif (*original of executive*). Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan setiap bentuk atau inisiatif hubungan luar negeri. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau hubungan dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan negara lain.⁹⁵

Meskipun inisiatif dan keputusan berada pada eksekutif (presiden), namun dalam hal-hal tertentu suatu hubungan luar negeri wajib mengikutsertakan badan perwakilan (DPR). Keikutsertaan badan perwakilan rakyat diperlukan apabila hubungan luar negeri berkaitan dengan hal yang bersifat ketatanganan yaitu akan mempengaruhi keberadaan atau hak dan

⁹⁴ Abdul Ghoffar, *Perbandingan....., Op.,cit*, hlm. 105-106.

⁹⁵ Bagir Manan, *Lembaga....., Op.,cit*, hlm. 166.

kewajiban negara, menimbulkan atau menyangkut kepentingan atau hak dan kewajiban rakyat banyak.⁹⁶ Dalam UUD 1945, jenis hubungan luar negeri terdiri atas:

- mengadakan perjanjian dengan negara lain. (Pasal 11 ayat (1) UUD 1945).
- Menyatakan perang dengan negara lain. (Pasal 11 ayat (1) UUD 1945).
- Mengadakan perdamaian dengan negara lain. (Pasal 11 ayat (1) UUD 1945).
- Mengangkat duta dan konsul untuk negara lain. (Pasal 13 ayat (1) UUD 1945).
- Menerima duta dan konsul negara lain. (Pasal 13 ayat (3) UUD 1945).

5. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya

Pasal 12 UUD 1945 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Menurut Suwono Mulyo Sudarmo, dalam keadaan negara dinyatakan dalam keadaan bahaya, presiden memiliki peluang besar dalam memainkan peranannya. Dalam praktek kenegaraan, jika diperlukan presiden dapat bertindak secara inkonstitusional.⁹⁷ Keadaan bahaya menurut R. Kranenburg adalah sesuatu yang abnormal, maka untuk mengatasi bahaya itu hukumnya dalam keadaan biasa harus dipandang abnormal dan luar biasa.⁹⁸

6. Kekuasaan di bidang angkatan bersenjata

Kekuasaan presiden bidang angkatan bersejata tersebut diatur pada Pasal 10 UUD 1945 berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara”.

⁹⁶ *Ibid.*,

⁹⁷ Abdul Ghoffar, *Perbandingan....., Op.,cit*, hlm. 112.

⁹⁸ *Ibid.*,

7. Kekuasaan memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya

Pemberian gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan oleh presiden diatur dalam Pasal 15 UUD 1945 berbunyi “Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang”. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 Tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan, “gelar adalah penghargaan negara yang diberikan presiden kepada seseorang yang telah gugur atau meninggal dunia atas perjuangan, pengabdian, darmabakti dan karya yang luar biasa kepada bangsa dan negara”.

Ayat (2) menyebutkan “tanda jasa adalah penghargaan negara yang diberikan Presiden kepada seseorang yang berjasa dan berprestasi luar biasa dalam mengembangkan dan memajukan suatu bidang tertentu yang bermanfaat besar bagi bangsa dan negara”. Sedangkan pada ayat (3) menyebutkan, “tanda kehormatan adalah penghargaan negara yang diberikan presiden kepada seseorang, kesatuan, institusi pemerintah, atau organisasi atas darmabakti dan kesetiaan yang luar biasa terhadap bangsa dan negara”.

8. Kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres)

Kekuasaan pembentukan dewan pertimbangan presiden oleh presiden didasarkan pada Pasal 16 UUD 1945 yang berbunyi “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”.

9. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”. Ayat (2) menyebutkan “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

10. Kekuasaan mengangkat, menetapkan dan atau meresmikan pejabat-pejabat negara

Presiden mempunyai beberapa kekuasaan konstitusional terkait dengan pengangkatan, penetapan atau peresmian pejabat negara yaitu meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang telah dipilih Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 23F ayat (1) UUD 1945); menetapkan Hakim Agung usulan Komisi Yudisial yang telah disetujui oleh DPR (Pasal 24A ayat (3) UUD 1945); mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR (Pasal 24B ayat (3) UUD 1945); dan menetapkan sembilan hakim konstitusi yang tiga diantaranya diusulkan oleh presiden (Pasal 24C ayat (3) UUD 1945).

Menurut C.F Strong kekuasaan eksekutif (presiden) dalam negara konstitusional di masa sekarang ini dapat diringkas sebagai berikut:⁹⁹

- a. Kekuasaan diplomatik yaitu berkaitan dengan hubungan luar negeri;
- b. Kekuasaan administratif yaitu berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang dan administrasi negara;

⁹⁹ Sulardi, *Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 131-132.

- c. Kekuasaan militer yaitu berkaitan dengan organisasi bersenjata dan pelaksanaan perang;
- d. Kekuasaan yudikatif yaitu menyangkut memberi pengampunan, penangguhan hukuman dan sebagainya terhadap narapidana atau pelaku kriminal;
- e. Kekuasaan eksekutif yaitu berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang dan mengatur proses pengesahan menjadi undang-undang.

Sementara itu dalam Muhammad Ridwan Indra dijelaskan bahwa kekuasaan presiden menurut UUD 1945 dibagi dalam empat hal yaitu:¹⁰⁰

- a. Kekuasaan presiden di bidang eksekutif;
- b. Kekuasaan presiden di bidang legislatif;
- c. Kekuasaan presiden sebagai kepala negara; dan
- d. Kekuasaan presiden di bidang yudikatif.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 132-133.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Pengajuan Permohonan Grasi Kepada Presiden

Pengajuan permohonan grasi yang dapat diajukan kepada Presiden adalah terkait dengan putusan pengadilan kepada seorang terpidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah :

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana;
2. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana; atau
3. Putusan kasasi.¹⁰¹

Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun. Permohonan grasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali. Permohonan grasi kepada Presiden dapat diajukan oleh terpidana atau keluarganya atau kuasa hukum terpidana. Berikut mekanisme pengajuan permohonan grasi kepada Presiden sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi yaitu sebagai berikut:

1. Hakim atau hakim ketua sidang yang memutus perkara pada tingkat pertama memberitahukan hak mengajukan grasi kepada terpidana sesaat setelah putusan dibacakan. Namun apabila terpidana tidak hadir,

¹⁰¹ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002.

hak terpidana diberitahukan secara tertulis oleh panitera dari pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama.

2. Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi bidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak atau keluarga untuk mengajukan permohonan grasi.
3. Permohonan grasi diajukan paling lama 1 (satu) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap.
4. Terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.
5. Permohonan grasi diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya kepada Presiden.
6. Salinan permohonan grasi disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung.
7. Permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan terpidana melalui Kepala Lembaga Permasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana.
8. Kepala Lembaga Permasyarakatan menyampaikan permohonan grasi tersebut kepada Presiden dan salinannya dikirimkan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya permohonan grasi dan salinannya.

Proses permohonan grasi hingga mendapatkan kepastian diberikan atau ditolaknya permohonan grasi oleh Presiden yaitu sebagai berikut:

1. Dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi oleh pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara terpidana kepada Mahkamah Agung. Yang dimaksud dengan “berkas perkara” adalah termasuk putusan pengadilan tingkat pertama, serta putusan pengadilan tingkat banding atau kasasi jika terpidana mengajukan banding atau kasasi.
2. Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.
3. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung.
4. Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
5. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi.
6. Pemberian grasi oleh Presiden dapat berupa yaitu:
 - a. Peringatan atau perubahan jenis pidana;
 - b. Pengurangan jumlah pidana; atau
 - c. Penghapusan pelaksanaan pidana.
7. Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden.
8. Salinan Keputusan Presiden disampaikan kepada:

- a. Mahkamah Agung.
- b. Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama.
- c. Kejaksaan Negeri yang menuntut perkara terpidana.
- d. Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana.
- e. Dalam hal terpidana anggota Tentara Nasional Indonesia, salinan keputusan grasi disampaikan kepada pengadilan di lingkungan Peradilan Militer yang memutus perkara pidana pada tingkat pertama dan oditurat militer yang menuntut perkara terpidana.
- f. Dalam hal terpidana anggota Tentara Nasional Indonesia, salinan keputusan grasi disampaikan kepada Kepala Lembaga Pemasyarakatan Militer tempat terpidana menjalani pidana.

B. Dasar Pertimbangan Presiden Dalam Memberikan Grasi Kepada Seorang Terpidana

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi dijelaskan bahwa grasi pada dasarnya, pemberian dari Presiden dalam bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan putusan kepada terpidana. Dengan demikian, pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim.

Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden untuk memberikan ampunan. Kendati pemberian grasi dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau

menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana.

Terkait dengan dasar pemberian grasi yang dijadikan pertimbangan dalam memberi grasi kepada seseorang terpidana menurut Pompe adalah: *Pertama*, adanya kekurangan di dalam perundang-undangan, yang di dalam suatu peradilan telah menyebabkan hakim terpaksa menjatuhkan suatu pidana tertentu, yang apabila kepada hakim itu telah diberikan suatu kebebasan yang lebih besar akan menyebabkan seseorang harus dibebaskan atau tidak akan diadili oleh pengadilan ataupun harus dijatuhi suatu tindak pidana yang lebih ringan.

Kedua, adanya keadaan-keadaan yang telah tidak ikut diperhitungkan oleh hakim pada waktu menjatuhkan pidana, yang sebenarnya perlu diperhitungkan untuk meringankan atau untuk meniadakan pidana yang telah ia jatuhkan. Tentang hal ini Pompe telah menyebutkan beberapa contoh, yaitu misalnya keadaan terpidana yang sedang sakit atau keadaan terpidana yang tidak mampu untuk membayar pidana yang telah dijatuhkan oleh hakim.

Ketiga, terpidana baru saja dibebaskan dari lembaga pemasyarakatan oleh Pompe telah dikatakan bahwa pasal 15 dari keputusan mengenai grasi yang berlaku di negeri Belanda itu telah selalu menunjuk kepada hal tersebut.

Keempat, pemberian grasi setelah terpidana selesai menjalankan suatu masa percobaan, yang menyebabkan terpidana memang dapat dipandang sebagai pantas untuk mendapatkan pengampunan. Dan *Kelima*, pemberian grasi yang dikaitkan dengan hari besar yang bersejarah. Menurut Pompe grasi seperti ini

dapat membuat terpidana selalu ingat kepada hari bersejarah yang bersangkutan dan dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuannya apabila grasi seperti itu diberikan kepada orang-orang terpidana yang telah melakukan tindak pidana-tindak pidana yang bersifat politis.¹⁰²

Sementara itu menurut Van Hattum, alasan pemberian grasi kepada seseorang tersebut yaitu:

“Naar huidige rechtstopvatting mag het instituut echter niet meer gehanteerd worden als vorstelijk guastbetoon, doch behoort het te worden aangewend als middel om onrecht zou moeten leiden. Ook redenen van staatsbelang kunnen aanleiding zijn tot gratieverlening.” (Menurut pandangan hukum dewasa ini, lembaga tersebut tidak boleh lagi dipergunakan sebagai kemurahan hati dari raja, melainkan ia harus dipergunakan sebagai alat untuk meniadakan ketidakadilan, yaitu apabila hukum yang berlaku di dalam pemberlakuannya dapat menjurus pada suatu ketidakadilan. Kepentingan negara itu juga dapat dipakai sebagai alasan pemberian grasi).¹⁰³

Sedikit berbeda dengan Pompe dan Van Hattum, Jan Remmelink mengemukakan mengenai alasan-alasan pemberian grasi itu yaitu sebagai berikut.¹⁰⁴

1. Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti, terpidana menghadapi suatu keadaan khusus yang sangat tidak menguntungkan baginya. Misalnya, terpidana menderita penyakit tidak tersembuhkan atau keluarganya terancam akan bercerai berai.
2. Jika setelah divonis berkekuatan hukum pasti, ternyata bahwa hakim secara tidak layak memberi perhatian pada keadaan, yang bila ia ketahui sebelumnya akan mengakibatkan penjatuhan pidana yang jauh lebih rendah.
3. Jika semenjak putusan berkekuatan hukum pasti, ternyata situasi masyarakat telah berubah total, misalnya deklarasi perhal situasi darurat sipil karena tiadanya pangan telah dicabut atau pandangan politik yang dulu mengalami perubahan mendasar.

¹⁰² Lamintang, *Hukum Penitensir....., Op., cit.*, hlm. 287.

¹⁰³ Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 587.

¹⁰⁴ Lamintang, *Hukum Penitensir...., Op., cit.* hlm. 287.

4. Jika ternyata telah terjadi kesalah hukum yang besar. Terbayangkan disini putusan-putusan pengadilan terhadap para pelaku kejahatan perang, yang diperiksa dan diadili setelah perang usai. Melalui grasi, putusan-putusan yang nyata sangat tidak adil masih dapat diluruskan.

Selain Pompe, Van Hatum dan Jan Remmelink, Utrecht juga mengemukakan, alasan-alasan pemberian grasi itu adalah 1) kepentingan keluarga terpidana. 2) terpidana pernah berjasa pada masyarakat. 3) terpidana menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan. 4) terpidana berkelakuan baik selama berada di lembaga permasyarakatan dan memperhatikan keinsyafan atas kesalahannya.¹⁰⁵

Sedangkan dalam undang-undang grasi tidak disebutkan secara spesifik tentang dasar-dasar yang dapat dijadikan pertimbangan oleh Presiden dalam memberi keputusan pemberian grasi kepada seorang terpidana, hanya saja dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi disebutkan bahwa dalam memberikan keputusan atas suatu permohonan grasi, Presiden perlu mempertimbangkan secara arif dan bijaksana hal-hal yang terkait dengan tindak pidana yang telah dilakukan oleh terpidana, khususnya terhadap tindak pidana yang dilakukan secara berulang-ulang (residif), tindak pidana kesusilaan, dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana.

Sementara itu, beberapa keputusan pemberian grasi yang selama ini diberikan kepada seorang terpidana pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, diantara dasar pertimbangan yang selalu digunakan oleh Presiden adalah karena alasan kemanusiaan. Misalnya dalam pemberian grasi kepada

¹⁰⁵ Adami Chazawi, *Pelajaran....., Op.,cit*, hlm. 193.

seorang terpidana korupsi yaitu Syaukani Hassan Rais yang merupakan mantan Bupati Kutai Kartanegara. Terpidana kasus korupsi studi kelayakan pembangunan bandara Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur ini divonis 2,5 tahun oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada tahun 2007 dan diperberat hukumannya pada tahun 2008 oleh Mahkamah Agung dengan vonis penjara selama 6 (enam) tahun. Namun setelah mendapat grasi melalui Keppres nomor 7/G Tahun 2010 tertanggal 15 Agustus 2010, yang intinya mengurangi hukuman untuk Syaukani dari enam tahun menjadi tiga tahun penjara. Dengan pengurangan hukuman tersebut, Syaukani HR langsung dinyatakan bebas dari penjara¹⁰⁶, karena telah menjalani masa hukuman penjara selama tiga tahun.

Kemudian alasan lain yang diberikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono sehubungan dengan pemberian grasi kepada gembong narkoba menurut Deny Indrayana Wakil Menteri Hukum dan HAM bahwa ada lima alasan yaitu: *pertama*, yakni secara hukum di UUD 1945 dalam Pasal 14 sudah diatur bahwa Presiden bisa memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA). *Kedua*, mekanisme pemberian Grasi dapat dipertanggungjawabkan dan tidak cukup hanya melalui pertimbangan Mahkamah Agung saja, tetapi juga mendengar anggota kabinet, seperti Menko Polhukam, Menkumham, serta Jaksa Agung dan Kapolri. *Ketiga*, kecenderungan hukuman mati yang berkurang di dunia. Dari 198 negara, hanya tersisa 44 negara yang masih menerapkan hukuman mati. 154 negara lainnya cenderung melarang hukuman mati. *Keempat*, yakni berkaitan dengan upaya pemerintah Indonesia

¹⁰⁶<http://forum.kompas.com/nasional/31879-pemberian-grasi-kepada-koruptor.html>, diakses, 7 Maret 2013.

yang ingin mengadvokasi warga negaras Indonesia (WNI) di luar negeri yang terancam hukuman mati. *Kelima*, pemberian grasi yang dikeluarkan oleh Presiden dilakukan secara selektif.¹⁰⁷

Terhadap pemberian grasi kepada gembong narkoba Schapelle Leigh Corby, Ketua Mahkamah Agung Hatta Ali menyebut ada tiga alasan atau dasar pertimbangan pemberian grasi yang ternyata hal itu juga merupakan alasan yang diajukan MA kepada Presiden yaitu 1) Corby mengalami depresi berat sehingga perlu didampingi psikiater, 2) Corby hingga kini masih merasa tidak bersalah karena narkoba yang ditemukan adalah disisipkan orang yang tak dikenal, dan 3) polisi Australia tidak memiliki cacat Corby terkait dengan narkoba. Bahkan, polisi Australia memberikan jaminan bahwa Corby bukan pengguna maupun pengedar narkoba sebab dia merupakan mahasiswa kecantikan.¹⁰⁸ Melalui Keputusan Presiden Nomor 22/G Tahun 2012 yang ditetapkan pada tanggal 15 Mei 2012, Corby mendapatkan grasi atau pengampunan dengan pengurangan lima tahun, dari vonis hukuman 20 tahun menjadi 15 tahun penjara.

Dasar atau alasan-alasan pemberian grasi yang disebutkan di atas menunjukkan bahwa yang paling utama selalu dijadikan dasar oleh Presiden adalah alasan kemanusiaan terutama terkait kondisi kesehatan seorang terpidana baik fisik maupun mental. Selain itu dasar lain yaitu karena secara konstitusional Presiden mempunyai hak atau kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945 untuk memberikan grasi kepada seorang terpidana.

¹⁰⁷ <http://www.antaranews.com/berita/340094/wamenkumham-ungkap-alasan-presiden-berikan-grasi-narkoba>, diakses, 7 Maret 2013.

¹⁰⁸ http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=247743:ma-sebut-3-alasan-pemberian-grasi-corby&catid=59:kriminal-a-hukum&Itemid=91, diakses, 7 Maret 2013.

Lebih sederhananya dan terinci, berikut diuraikan dasar pertimbangan yang digunakan oleh Presiden dalam memberi grasi kepada seorang terpidana adalah sebagai berikut:

1. Presiden secara konstitusional diberikan hak atau kuasa untuk memberi grasi atau pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan hukuman atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana.
2. Presiden telah menerima dan memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung.
3. Alasan kemanusiaan antara lain, sakit berat dan depresi.
4. Pertimbangan terhadap keluarga terpidana, di mana terpidana merupakan tulang punggung atau yang menghidupkan keluarganya.
5. Hukuman mati di berbagai negara cenderung berkurang, bahkan sebagian negara melarang penerapan hukum mati.
6. Suatu upaya pemerintah Indonesia yang ingin mengadvokasi warga negara Indonesia (WNI) di luar negeri yang terancam hukuman mati.

Grasi yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana yang diberikan kepada terpidana memang tidak ada pembatasan atau pengecualian baik dari segi kasusnya maupun orang yang menerima grasi. Hal itu terlihat dari pemberian grasi kepada terpidana kasus korupsi dan terpidana narkoba yang sudah diberikan Presiden Susilo Bambang Yudoyono seperti yang diberikan kepada Syaukani Mantan Bupati Kutai Kartanegara yang menjadi terpidana kasus korupsi dan kepada gembong narkoba antara lain Meirika Franola alias Ola, Deni Setia Maharwan dan Schapelle Leigh

Corby . Meskipun pemerintah Indonesia sedang gencar dan perang memerangi atau melakukan pemberantasan korupsi maupun narkoba, namun karena pertimbangan alasan kemanusiaan, Presiden tetap mengabulkan permohonan grasi walaupun itu seorang terpidana kasus korupsi dan terpidana narkoba. Sebab sesungguhnya tindak pidana korupsi dan narkoba merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), sehingga penanganannya dilakukan secara luar biasa dan semestinya tidak perlu diberikan pengampunan atau grasi.

Pemberian grasi memang tidaklah salah karena itu merupakan hak konstitusional Presiden yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945. Syarat yang oleh UUD maupun undang-undang yang harus dipenuhi dalam pemberian grasi adalah Presiden telah memperhatikan pertimbangan yang diberikan Mahkamah Agung. Hanya itu kewajiban Presiden yang dipersyaratkan yakni memperhatikan pertimbangan MA, walaupun hal tersebut belum tentu dijadikan dasar bahkan mungkin belum tentu diperhatikan oleh Presiden, sebab pemberian grasi adalah domainnya Presiden. Dalam UUD maupun undang-undang tidak dijelaskan tentang isi pertimbangan yang harus diberikan oleh MA ketika Presiden akan mmemberi grasi kepada seorang terpidana.

Diperhatikan atau tidaknya pertimbangan MA itu haknya Presiden, namun dari beberapa pemberian grasi salah satu isi pertimbangan MA yang diajukan kepada Presiden adalah alasan kemanusiaan yakni kondisi kesehatan terpidana. Pertimbangan MA mungkin itu menjadi dasar pemberian grasi oleh Presiden, sebaliknya bisa jadi Presiden mempunyai pertimbangan tersendiri terlepas ada

tidaknya kepentingan dibalik pemberian itu, sementara pertimbangan MA tidak dipedulikan atau tidak digubris.

Misalnya pertimbangan MA terkait dengan terpidana narkoba Schapelle Leigh Corby, Presiden memperhatikan pertimbangan dan bahkan menjadikan dasar pemberian grasi kepada Schapelle. Hal itu diungkapkan oleh Ketua Mahkamah Agung Hatta Ali bahwa MA memberikan tiga alasan pertimbangan yaitu 1) Corby mengalami depresi berat sehingga perlu didampingi psikiater, 2) Corby hingga kini masih merasa tidak bersalah karena narkoba yang ditemukan adalah disisipkan orang yang tak dikenal, dan 3) polisi Australia tidak memiliki cacat Corby terkait dengan narkoba.¹⁰⁹ Ketiga alasan itu pulalah yang dijadikan dasar oleh Presiden memberi grasi pada Corby.

Disisi lain, pertimbangan MA pernah tidak dipertihakan atau “diabaikan” oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono, itu terkait dengan pemberian grasi pada Deni Setia Maharwan dan Meirika Franola alias Ola. MA melalui juru bicaranya Djoko Sarwoko menyatakan bahwa terkait dengan permohonan grasi Deni Setia Maharwan, MA memberikan pertimbangan pada tanggal 19 Oktober 2011 yang isinya tidak terdapat cukup alasan untuk mengabulkan grasi, namun beberapa bulan kemudian pada tanggal 25 Januari 2012, Presiden memutuskan untuk mengabulkan grasi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7/G/2012 yang mengubah hukuman Deni dari pidana mati menjadi hukuman pidana penjara seumur hidup. Demikian juga permohonan grasi Meirika Franola alias Ola yang sebelumnya telah diberikan grasi oleh Presiden, MA telah

¹⁰⁹ *Ibid.*,

memberikan pertimbangan bahwa tidak terdapat cukup alasan untuk memberikan grasi, namun Presiden mengabulkan grasi Ola yang dikeluarkan pada 26 September 2011 dengan Keppres Nomor 35/G/2011, yang pada intinya mengubah pidana mati menjadi hukuman penjara seumur hidup.¹¹⁰

Dengan tidak diperhatikannya pertimbangan MA oleh Presiden SBY, yang mengatakan tidak terdapat alasan yang cukup untuk memberikan grasi, Presiden seolah-olah tidak mempunyai keterikatan terhadap pertimbangan yang diberikan oleh MA. Padahal menurut Saldi Isra sebagai hak konstitusional yang diberikan UUD 1945, grasi tak seutuhnya ditentukan oleh presiden. Bersama dengan hak memberikan rehabilitasi, konstitusi mengamanatkan bahwa dalam pemberian grasi, presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Ketidakutuhan serupa juga berlaku dalam memberi amnesti dan abolisi yang, dalam Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945, hanya bisa dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR.¹¹¹

Lebih lanjut Saldi Isra mengemukakan, apabila dilacak dari UUD 1945, adanya syarat bahwa dalam pemberian grasi, presiden memperhatikan pertimbangan MA baru muncul sejak Perubahan Pertama UUD 1945 (1999). Sebelum perubahan itu, hak presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi tak memerlukan pertimbangan dari lembaga negara lain. Dengan desain UUD 1945 setelah perubahan, pertimbangan MA menjadi hal penting yang harus diperhatikan presiden dalam memberikan grasi. Jika diletakkan dalam

¹¹⁰<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/12/12132312/Presiden.Kembali.Batalkan.Hukuman.Mati.Terpidana.Narkoba>, diakses, 7 Maret 2013.

¹¹¹http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=524:grasi-minus-garansi&catid=1:artikelkompas&Itemid=2 diakses, 9 Maret 2013.

bingkai hubungan antarlembaga negara, kelirulah mengatakan bahwa pertimbangan MA tak mengikat presiden.¹¹²

Sebagai sebuah pilihan yang dilakukan setelah putusan pengadilan memiliki kekuatan hukum tetap, pertimbangan MA dapat dikatakan menjadi sebuah keniscayaan, apalagi dengan adanya frasa “setelah mendapat pertimbangan MA”, pertimbangan itu menjadi syarat yang harus dipenuhi dalam memberikan grasi. Bagaimanapun grasi adalah tindakan pengampunan yang diberikan presiden berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana.¹¹³

Selanjutnya berkaitan dengan adanya ketentuan yang menegaskan bahwa demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak atau keluarga untuk mengajukan permohonan grasi serta adanya pemberian grasi kepada terpidana narkoba, menurut Saldi Isra, rumusan Pasal 6A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM dapat meminta para pihak mengajukan permohonan grasi, dapat dikatakan sebagai sebuah keanehan. Misalnya alasan mengajukan grasi demi kepentingan keadilan merupakan basis argumentasi yang tak sejalan dengan politik hukum yang menempatkan kasus narkoba dan psikotropika sebagai bentuk kejahatan luar biasa. Karena itu, dalam pemberian grasi kepada terpidana narkoba pantas dipertanyakan, kepentingan keadilan siapa

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*,

sebetulnya yang harus dilindungi ketika berhadapan dengan pelaku kejahatan narkoba.¹¹⁴

Terkait dengan perlunya pertimbangan MA dalam pemberian grasi oleh Presiden, Pakar Hukum Tata Negara Irman Putra Sidin mengatakan, yang terpenting dalam pemberian grasi, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Presiden tidak bisa memberi grasi atas pertimbangan subjektif, harus ada pertimbangan objektif dari Mahkamah Agung.¹¹⁵ Hal yang sama dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa pertimbangan MA itu mutlak harus ada, tapi substansinya tidak mutlak mengikat, bisa saja presiden punya pendapat berbeda dengan pertimbangan MA, akan tetapi prosedurnya mutlak ada pertimbangan MA. Jimly menjelaskan, Presiden perlu meminta pertimbangan MA sebab di lembaga itu lah perkara diputuskan.¹¹⁶

Pada perubahan atau amandemen UUD 1945 tahun 1999, pertimbangan MA terkait dengan pemberian grasi oleh Presiden memang menjadi salah satu pembicaraan terutama terkait dengan frasa “berdasarkan” dan “memperhatikan”. Dalam rapat kelima Panitia Ad Hoc Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berlangsung pada 11 Oktober 1999, diantara fraksi di MPR mengusulkan agar pemberian grasi oleh Presiden “berdasarkan” dan memperhatikan “pertimbangan” MA. Fraksi TNI/Polri yang disampaikan Hendi Tjaswadi misalnya, mengusulkan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 yaitu:

¹¹⁴ *Ibdi.*,

¹¹⁵ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/12/11/28/me7499-vonis-mati-dianggap-tak-jamin-hentikan-kejahatan-narkoba>

¹¹⁶ <http://news.detik.com/read/2012/05/30/151344/1928536/10/jimly-presiden-harus-jelaskan-kembali-alasan-pemberian-grasi-corby?nd992203605>

“Presiden memberi grasi dan rehabilitasi berdasarkan pertimbangan Mahkamah Agung”.¹¹⁷

Menurut Hendi frasa “berdasarkan” itu berbeda dibandingkan dengan “memperhatikan”. Kalau memperhatikan boleh iya, dan boleh tidak, tetapi dengan frasa “berdasarkan”, maka ketika Presiden memberi grasi didasarkan dari pertimbangan MA. Hal yang sama juga dikemukakan Greogorius Seto Harianto Fraksi PDKB bahwa untuk grasi dan rehabilitasi tetap “berdasarkan” pertimbangan MA sudah dilakukan selama ini.¹¹⁸ Meskipun pada akhir pembicaraan, Greogorius Seto Harianto kembali menyampaikan bahwa fraksi PDKB setelah mendengar penjelasan yang berkembang kata “berdasarkan” diubah dengan “memperhatikan” dapat disetujui.¹¹⁹

Bahkan ada usul lain seperti yang disampaikan Anthonius Rahail Fraksi KKI terkait memberi grasi oleh Presiden, usul Fraksi KKI tersebut pemberian grasi atas rekomendasi dari Mahkamah Agung, ini berbeda dengan fraksi-fraksi lain. Berikut usul lengkap fraksi KKI tentang Pasal 14 UUD 1945:

“Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi atas rekomendasi dari Mahkamah Agung”.¹²⁰

Berbeda dengan Fraksi TNI/Polr, Fraksi PDKB dan Fraksi KKI, Fraksi PPP yang disampaikan Zain Badjeber mengemukakan dengan memakai kata berdasarkan pertimbangan dan bukan memperhatikan artinya Presiden harus memberikan grasi atas dasar apa yang dikatakan oleh MA. Oleh karenanya Fraksi PPP mengusulkan frasa “berdasarkan” itu diganti dengan “memperhatikan”,

¹¹⁷ Risalah Rapat Ke-5 BP MPR mengenai amandemen UUD 1945, tanggal 11 Oktober 1999, hlm. 337.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 338.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 345.

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 341.

karena menurut Zain, pemberian grasi bukan terkait dengan masalah hukumnya, sehingga Presiden tidak harus terikat dengan pertimbangan MA. Lebih lengkapnya, berikut pandangan Fraksi PPP:

“Dengan memakai kata berdasarkan pertimbangan dan bukan memperhatikan ini artinya Presiden harus memberi grasi harus atas dasar apa yang dikatakan oleh MA. Padahal, grasi tidak nuansa hukum 100 persen, malah di dalam pelaksanaan hukum mati tidak akan dijalankan sebelum ada Keputusan Presiden. Jadi, masalahnya di sini tidak 100 persen masalah hukumnya, sehingga Presiden itu tidak harus terikat kepada berdasarkan pertimbangan MA. Jadi, kalau mempertihakan pertimbangan MA tida ada masalah. Tapi kalau berdasarkan artinya tidak bisa lain dari apa yang dinasihatkan oleh MA. Padahal, mestinya bisa lain dari itu, jadi di sini “berdasarkan pertimbangan”, bagi kami dengan memperhatikan pertimbangan MA bukan berdasarkan pertimbangan. Karena pemberian grasi ini tidak 100 persen adalah masalahnya di bidang hukum. Jadi kami dapat menyetujui apabila “.....memperhatikan pertimbangan MA”.¹²¹

Hal yang sama juga dikemukakan oleh fraksi PG yang disampaikan Agun Gunandjar Sudarsa, terkait dengan kata berdasarkan dan memperhatikan, menurut Agun kata “berdasarkan” diubah saja dengan “memperhatikan”.¹²² Demikian pula menurut Fraksi PDIP yang dikemukakan oleh Harjono bahwa kata “berdasarkan” itu terlalu instruksif, oleh karena itu kalau bisa diperlunak dengan kata “memperhatikan”.¹²³

Pada keputusan akhir, diputuskan bahwa kata “berdasarkan” diubah menjadi “memperhatikan”, dengan demikian bunyi Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 adalah “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi setelah dengan memperhatikan pertimbangan Presiden”. Inilah akhirnya yang menjadi rumusan dan yang berlaku saat ini dalam UUD. Oleh karenanya, meskipun Saldi Isra mengemukakan bahwa

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 340.

¹²² *Ibid.*, hlm. 341.

¹²³ *Ibid.*, hlm. 344.

Presiden mempunyai keterikatan dengan pertimbangan MA, namun dalam pembahasan pada amandemen pertama tahun 1999 itu, tidak ada satupun fraksi yang menjelaskan bahwa Presiden mempunyai keterikatan dengan pertimbangan MA, yang ada hanya sekedar memperhatikan. Artinya, Presiden bisa iya dan bisa tidak memperhatikan pertimbangan MA, tidaklah menjadi kendala bagi Presiden dalam pemberian grasi karena merupakan kekuasaan Presiden.

Pemberian grasi oleh Presiden akhir-akhir ini memang banyak menuai pertanyaan dan kritik dari berbagai kalangan, walau dilain pihak juga beberapa kalangan mendukung pemberian grasi oleh Presiden. Diantara kalangan yang mempertanyakan alasan atau dasar pemberian grasi oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono adalah Ketua Mahkamah Konstitusi Moh. Mahfud MD. Mahfud mempertanyakan apa yang menjadi dasar pertimbangan Presiden memberi grasi, menurut Mahfud pemberian grasi kepada Meirika Franola alias Ola itu agak ceroboh karena Mahkamah Agung (MA) sendiri tidak merekomendasikan hal itu. Sehingga Mahfud menduga bahwa mafia narkoba telah masuk ke lembaga yang bisa memberi masukan kepada Presiden untuk memberikan grasi kepada pengedar narkoba. Lanjut Mahfud mengatakan bahwa mafia itu tidak terlihat dan bisa masuk ke mana-mana. Bisa masuk ke polisi, pengadilan, kehakiman dan lain-lain.¹²⁴

Kritik dan pernyataan lain yang dikemukakan oleh Mahfud yakni terkait pemberian grasi kepada Schappelle Leigh Corby, Ketua Mahkamah Konstitusi itu menegaskan, narkoba jauh lebih jahat ketimbang korupsi dan terorisme. Pasalnya,

¹²⁴<http://www.antaranews.com/berita/342757/mahfud-pemberian-grasi-itu-agak-ceroboh>, diakses, 8 Maret 2013.

bahaya narkoba mengancam dari generasi ke generasi. Kalau terorisme dan korupsi begitu dihukum mati, selesai. Orangnya yang mati. Tapi kalau narkoba, itu kejahatan yang membunuh kehidupan. Artinya bersambung dari generasi ke generasi, dari orang ke orang lain. Sehingga, wajar jika banyak orang yang mempertanyakan komitmen pemerintah dalam pemberian grasi kepada warga negara Australia yang menjadi terpidana kasus narkoba itu.¹²⁵

Hal senada juga disampaikan oleh Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie. Jimly menjelaskan bahwa mungkin kurang penjelasan dari pemerintah, sehingga wajar jika banyak pertanyaan masyarakat mengenai alasan pemberian grasi kepada Schappelle Leigh Corby, karena tidak nyambung dan tidak konsisten dengan pernyataan-pernyataan Presiden. Oleh karenanya, Jimly mengatakan Pemerintah (Presiden) harus menjelaskan kepada publik, sehingga publik tahu alasan atau dasar pemberian grasi itu. Sebab rakyat atau publik berhak mengetahui dasar pertimbangannya. Salah satu cara menurut Jimly agar publik tahu alasan itu adalah dengan interpelasi dari Dewan Perwakilan rakyat.¹²⁶

Mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla juga menilai bahwa pemberian grasi kepada dua terpidana kasus narkoba yang sebelumnya divonis hukuman mati, yakni Deni Setia Maharwan dan Meirika Pranola akan mengurangi ketakutan para gembong narkoba kepada hukum. Menurut JK, dampaknya pemberian grasi tersebut tentu saja mengurangi ketakutan para gembong-gembong narkoba. Lebih jauh JK menjelaskan, di beberapa negara saja hukuman mati untuk kasus narkoba

¹²⁵<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/316611-wajar-grasi-corby-dipertanyakan>, diakses, 8 Maret 2013.

¹²⁶<http://news.detik.com/read/2012/05/30/151344/1928536/10/jimly-presiden-harus-jelaskan-kembali-alasan-pemberian-grasi-corby?nd992203605>, diakses, 8 Maret 2013.

masih diberlakukan, misalnya Singapura dan Malaysia. Tapi, di Indonesia sendiri justru diberikan grasi oleh Presiden. JK mengemukakan bahwa misalnya kalau kita naik pesawat terbang sebelum turun di Jakarta selalu dikatakan saudara-saudara penumpang, jangan bawa narkoba nanti hukuman mati di Jakarta. Kok, kenapa hukuman mati itu tiba-tiba dibatalkan. Tegas Ketua Palang Merah Indonesia itu.¹²⁷

Jusuf Kalla kemudian menjelaskan, pemberian hukuman mati tidak melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Menurutnya, yang dimaksud HAM dalam Undang-Undang Dasar adalah setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, hidup layak dan lainnya. Tapi, soal HAM tidak selalu bicara mengenai hak tapi juga kewajiban. JK mengatakan bahwa semua orang berkewajiban taat kepada hukum dan Undang-Undang. Artinya kalau anda melanggar Undang-Undang itu anda dihukum. Itu HAM juga. Jadi HAM itu bukan hanya hak, tapi juga ada kewajiban.¹²⁸

Kritik tajam juga datang dari Pakar Hukum Tata Negara Yusril Ihza Mahendra, Yusril mengatakan Keputusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang memperingan hukuman bahkan memberikan grasi kepada terpidana pemilik narkoba, menunjukkan tidak adanya kepedulian Presiden dalam perang global pemberantasan narkoba. Bahkan Yusril menyebut Presiden SBY tak segan "menjilat ludahnya" sendiri dengan apa yang telah diucapkan pada puncak Peringatan Hari Antinarkoba tahun 2007 silam. Yusril melanjutkan bahwa pada

¹²⁷<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/359438-jk--kenapa-vonis-mati-narkoba-dibatalkan-> diakses, 8 Maret 2013.

¹²⁸ *Ibid.*,

prinsipnya, Presiden mengingkari apa yang diucapkan sendiri pada Peringatan Hari Antinarkoba tahun 2007.¹²⁹

Pernyataan Mantan Sekretaris Negara itu terkait keputusan Presiden SBY yang memberikan grasi terhadap dua terpidana mati, yakni Deni Setia Maharwan alias Rapi Mohammed Majid dan Meirika Franola alias Ola alias Tania. Grasi itu diberikan melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7/G/2012 tanggal 25 Januari 2012 yang mengubah hukuman Deni dari vonis mati menjadi hukuman seumur hidup. Demikian pula grasi Ola melalui Keppres Nomor 35/G/20122 yang ditandatangani 26 September 2011, mengubah hukuman dari vonis mati menjadi seumur hidup.¹³⁰

Di samping Moh. Mahfud MD, Jimly Asshiddiqie, Jusuf Kalla dan Yusril Ihza Mahendra, Pengacara senior Adnan Buyung Nasution juga menilai keputusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan grasi terhadap terpidana hukuman mati kasus narkoba menunjukkan langkah inkonsistensi, sehingga patut dipertanyakan. Presiden mengatakan akan menjadi panglima terdepan untuk memberantas korupsi juga narkoba dan sebagainya, ternyata sekarang Presiden di masalah narkoba ini malah memberikan grasi. Ini bertolak belakang dengan komitmen dan ucapan beliau pada waktu janji-janji akan menjadi presiden, sehingga kita harus mempertanyakan dan kita kritik. Adnan mengatakan kejahatan narkoba termasuk salah satu kejahatan kemanusiaan, selain terorisme dan korupsi. Tiga kategori kejahatan tersebut menurut dia, layak diganjar hukuman seberat-beratnya termasuk hukuman mati. Kalau sudah ada kasus yang dihukum berat,

¹²⁹ <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=313309>, diakses, 9 Maret 2013.

¹³⁰ *Ibid.*,

jangan dikasihkan lagi grasi. Sama sekali itu menunjukkan pemerintah plin-plan dan ragu-ragu.¹³¹

Adanya kritikan beberapa kalangan tersebut merupakan hal yang wajar, hal itu karena kasus narkoba masuk dalam kategori kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), di samping korupsi dan terorisme. Selain itu, pemerintahan Indonesia sedang gencar memerangi dan menyatakan perang terhadap narkoba dan juga korupsi termasuk terorisme. Sehingga dengan grasi yang diberikan oleh Presiden kepada terpidana korupsi dan terpidana gembong narkoba menjadi wajar jika berbagai kalangan mempertanyakan dan mengkritik komitmen dan konsistensi pemerintah.

Walalupun demikian, dilain pihak ada juga beberapa kalangan yang mengatakan bahwa grasi itu wajar karena hal tersebut merupakan hak konstitusional Presiden. Praktisi Hukum Todung Mulya Lubis misalnya menilai bahwa grasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terhadap kasus narkoba adalah wajar, sebab hal itu merupakan hak prerogatif presiden. Todung menjelaskan bahwa narapidana berhak mengajukan permohonan hukum ke tingkat paling tinggi. Presiden tentu dalam memberi grasi mempertimbangkan aspek hukum dari lembaga penegak hukum seperti Mahkamah Agung. Lebih lanjut Todung menjelaskan bahwa hukuman mati tak membuat efek jera dan itu bertentangan dengan HAM bila dilakukan pemerintah maupun penegak hukum.¹³²

¹³¹<http://mobile.seruu.com/utama/hukum-a-kriminal/artikel/adnan-buyung-grasi-untuk-penjahat-narkoba-bukti-inkonsistensi-sby>, diakses, 8 Maret 2013.

¹³²<http://mobile.seruu.com/utama/hukum-a-kriminal/artikel/todung-mulya-lubis-bela-grasi-sby>, diakses, 8 Maret 2013.

Hampir senada dengan Todung Mulya Lubis, Pakar Hukum Tata Negara Irman Putra Sidin juga mengimbau negara jangan sampai tidak beradab karena vonis mati yang membabi buta. Menurutnya, paradigma menghilangkan kejahatan bukan dengan cara membunuh pelaku tetapi bagaimana mencegah faktor kejahatan agar tidak muncul. Irman menambahkan bahwa setiap negara pasti hendak melindungi warganya. Tak peduli apakah warga itu berkelakuan baik atau tidak. Oleh karenanya, Irman mengatakan sudah semestinya vonis yang diberikan tidak terpaku pada pemberian hukuman seberat-beratnya, tetapi mengacu pada nilai reedukasi dan reintegrasi. Dalam pemberian grasi kepada gembong narkoba, Irman tidak menyalahkan Presiden, karena menurutnya yang terpenting dalam pemberian grasi, Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.¹³³

Menkopolkam Djoko Suyanto juga menegaskan bahwa grasi adalah hak konstitusional Presiden yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan Presiden dalam memberikan grasi juga berdasarkan pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Dalam pemberian grasi tentunya Presiden mempunyai pertimbangan yang komprehensif. Presiden melihatnya bukan hanya dari sisi hukum, tetapi juga dari sisi kemanusiaan dan keadilan. Pertimbangan ini menjadi menentukan grasi itu diterima atau tidak, sudah barang tentu berdasarkan pertimbangan MA, atau bisa meminta pertimbangan para menteri.¹³⁴

¹³³<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/12/11/28/me7499-vonis-mati-dianggap-tak-jamin-hentikan-kejahatan-narkoba>

¹³⁴<http://www.polkam.go.id/Berita/tabid/66/mid/394/newsid394/309/language/en-US/Default.aspx>, diakses, 9 Maret 2013.

Sementara itu Menkum HAM juga mengatakan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menerima 128 permohonan grasi dari narapidana narkoba sejak periode tahun 2004-2012. Dari 128 permohonan tersebut, Presiden menolak 109 permohonan grasi, dan hanya mengabulkan 19 permohonan grasi karena berbagai pertimbangan, termasuk alasan kemanusiaan. Dari 19 permohonan grasi yang dikabulkan, hanya 4 permohonan grasi dari terpidana mati kasus narkoba. Pemberian grasi oleh Presiden dilakukan secara terukur. Tidak ada produsen atau bandar yang mendapat grasi dari Presiden.¹³⁵

Perbedaan pandangan yang dikemukakan oleh berbagai kalangan tersebut merupakan hal yang wajar terjadi, sebab masing-masing mempunyai sudut pandang yang berbeda-beda. Kalangan yang mempertanyakan pemberian grasi oleh Presiden tentu melihat dari sisi lain demikian pula kalangan yang mendukung pemberian grasi. Namun satu hal yang penting diingat bahwa grasi itu sudah diberikan oleh Presiden, walaupun itu mendapat tanggapan atau penilaian yang berbeda-beda dari semua pihak. Selain itu, Keputusan Presiden yang sudah memberi grasi tidak dapat dilakukan pencabutan lagi atau diganggu gugat, karena jika dicabut menjadi preseden buruk kepada Presiden bahkan pemerintah Indonesia.

Sorotan pemberian grasi memang bukanlah terkait dengan tidak adanya hak atau kekuasaan Presiden melainkan karena alasan atau dasar-dasar pertimbangan yang digunakan Presiden pada pemberian grasi serta komitmen pemerintah sendiri yang tidak sejalan dengan apa yang disampaikan kepada

¹³⁵ *Ibid.*,

publik. Sebab semua kalangan memahami dan mengerti bahwa Presiden mempunyai kekuasaan atau kewenangan dalam memberi grasi kepada seorang terpidana dan itu ditentukan dalam UUD 1945.

Kekuasaan Presiden dalam memberi grasi merupakan hak yang secara konstitusional diatur di UUD 1945. Dengan ketentuan yang demikian, maka jika dilihat dari segi teori konstitusi, maka Presiden diakui kekuasaannya mengenai pemberian grasi. Sebab dalam teori konstitusi disebutkan bahwa isi suatu konstitusi adalah adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara. Seperti yang dikemukakan Miriam Budiardjo bahwa UUD memuat ketentuan antara lain: organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, yudikatif, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.

Dalam konteks UUD, Presiden jelas dinyatakan diberikan kekuasaan memberi grasi meskipun dengan memperhatikan pertimbangan MA sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung". Ketentuan demikian yang telah memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden, apakah Presiden akan mengabulkan ataupun menolak permohonan grasi yang diajukan seorang terpidana.

Bila ditinjau dalam konteks negara hukum yang mengharuskan penyelenggara negara melaksanakan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang dikemukakan A. Hamid S. Attamimi

dengan mengutip Burkers, negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah hukum, maka kekuasaan memberi grasi oleh Presiden jelas didasarkan pada peraturan perundang-undangan, sebab grasi itu diatur dalam UUD 1945. Meskipun dasar atau alasan pemberian grasi tidak secara spesifik ditentukan oleh UUD maupun undang-undang. Namun pemberian grasi itu memang didasarkan pada aturan yang ada.

Selain itu dalam sistem pemerintahan presidensial, oleh karena Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial meski tidak secara murni, kekuasaan memberi grasi merupakan hak konstitusional Presiden, sebab pada sistem pemerintahan presidensial pemegang jabatan kepala pemerintahan maupun kepala negara tidak terpisah akan tetapi hanya dipegang oleh Presiden. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang memisahkan jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara. Pada sistem parlementer, kepala pemerintah dipegang oleh Perdana Menteri atau Kanselir di Jerman, sementara jabatan kepala negara diduduki oleh Ratu/Raja atau Ketua di Cina. Oleh karenanya, pemberian grasi dalam sistem presidensial merupakan hak konstitusional Presiden yang ditentukan dalam UUD 1945.

Kekuasaan Presiden dalam hal memberi grasi memang mempunyai pandangan yang berbeda dari kalangan ahli hukum, ada yang menyebutnya bahwa kekuasaan Presiden memberi grasi itu karena posisinya sebagai kepala negara dan ada pula yang mengatakan bahwa itu tidak perlu dibedakan seperti misalnya yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, Jimly menegaskan dalam sistem presidentil,

tidak dibedakan apakah presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan. Tetapi yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja dengan segala hak dan kewajiban atau tugas dan kewenangannya masing-masing. Bahkan ada pula yang mengatakan bahwa kekuasaan memberi grasi itu adalah kekuasaan Presiden dalam bidang yudikatif,

Sementara kekuasaan Presiden mengenai grasi jika ditinjau dari teori kedaulatan hukum yang dikemukakan oleh Krabbe bahwa yang memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri, oleh karena itu baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri, semua tunduk pada hukum. Semua sikap tingkah laku, dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi yang berdaulat itu adalah hukum. Dalam pemahaman itu, maka hukum menjadi sandaran oleh pemerintah, kekuasaan memberi grasi oleh Presiden tentu didasarkan dari peraturan perundang-undangan. Presiden selalu menjadikan patokan atau pijakan bertindak dengan aturan yang ada, meskipun sekali lagi dalam undang-undang tidak disebutkan secara konkrit dasar-dasar pertimbangan yang dapat digunakan sebagai alasan oleh Presiden dalam memberi grasi kepada seorang terpidana.

Selanjutnya kalau dilihat dari perspektif pemisahan atau pembagian kekuasaan negara, pemberian grasi merupakan hak mutlak dari seorang Presiden, lembaga negara lain tidak dapat mengintervensi keputusan Presiden, walaupun adanya pertimbangan MA, namun hal itu tidak dapat diartikan sebagai intervensi lembaga Mahkamah Agung. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara itu jelas diatur dalam UUD 1945, di mana kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan

dipegang oleh Presiden, sementara kekuasaan membuat undang-undang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan bidang kehakiman (yudikatif) dipegang oleh Mahkamah Agung. Pemberian grasi termasuk dalam kekuasaan pemerintah (Presiden), pertimbangan MA itu diperlukan oleh karena kasus seorang terpidana berada di bawah atau di Mahkamah Agung, sehingga pertimbangan MA diperlukan untuk menjelaskan kondisi status seseorang dalam hukum dan juga terkait kesehatan terpidana.

Grasi adalah pengampunan yang diberikan oleh Presiden dan itu merupakan hak konstitusional yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Namun sesuai dengan pandangan dan kritikan yang disampaikan oleh beberapa kalangan di atas, pada intinya Presiden diharapkan dalam memberi grasi betul-betul memperhatikan dasar atau alasan termasuk keadaan yang terjadi dalam negara ketika memberi grasi kepada seorang terpidana tidak hanya dari perspektif alasan kemanusiaan akan tetapi menyangkut berbagai aspek dipertimbangkan.

Hal yang paling disoroti kalangan ahli hukum dan negarawan itu, terutama mengenai pemberian grasi kepada terpidana kasus korupsi dan terpidana narkoba. Sebab, kasus korupsi dan kasus narkoba cukup menyita perhatian pemerintah dan rakyat bahkan dunia. Sehingga pemberian grasi pada terpidana narkoba maupun terpidana korupsi menjadi tidak sejalan atau relevan dengan politik hukum pemerintah Indonesia yang mengatakan perang dan merupakan musuh besar bangsa Indonesia mengenai korupsi dan narkoba.

Berdasarkan hal itu, maka ke depan mesti ada keinginan dan kemauan pemerintah untuk mengkaji kembali menyangkut alasan-alasan atau dasar-dasar

yang dapat dijadikan pertimbangan oleh Presiden dalam memberi grasi sehingga ketika Presiden memberi grasi kepada seorang terpidana jelas dasar pertimbangannya dan juga tidak menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat. Namun perlu ditegaskan atau digarisbawahi bahwa pengaturan tentang dasar-dasar atau alasan itu dalam peraturan perundang-undangan, tidak untuk mengurangi atau bahkan membatasi kekuasaan Presiden dalam memberi grasi. Akan tetapi, perlunya pengaturan demikian, untuk menghindari kekeliruan bahkan mungkin kecerobohan seperti yang disampaikan Mahfud MA dan juga menghindari kontroversi atau persepsi masyarakat yang berbeda mengenai grasi yang diberikan Presiden.

Selain dasar-dasar pertimbangan yang harus dirumuskan kembali dalam peraturan perundang-undangan, kriteria-kriteria kasus juga mesti ditentukan. Seperti kasus narkoba, korupsi dan terorisme dan lain sebagainya, apakah layak untuk diberikan grasi atau tidak. Oleh sebab itu, DPR bersama pemerintah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab untuk merumuskan hal ini. Mesti diingat bahwa pengaturan ini tidak untuk mempersolkan ketentuan yang sudah diatur pada Pasal 14 ayat (1) UUD 1945. Tetapi hal itu, hanya semata-mata untuk melepaskan Presiden dari tuduhan atau dugaan-dugaan/prasangka buruk dari para elit tertentu, misalnya Presiden diduga mempunyai kepentingan politik atau kepentingan lain dalam memberi grasi kepada seorang terpidana tertentu. Padahal, sesungguhnya Presiden memberi grasi itu betul-betul murni karena permohonan terpidana dan lepas dari kepentingan pribadi maupun politik Presiden.

Kalau sekiranya boleh penulis rumuskan dasar-dasar atau alasan yang dapat dijadikan pertimbangan oleh Presiden dalam memberi grasi kepada terpidana, sesuai dengan yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan itu adalah sebagai berikut:

1. Presiden wajib memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.
2. Alasan kemanusiaan antara lain, sakit berat dan depresi.
3. Pertimbangan kehidupan terpidana sendiri dan keluarganya.
4. Perkembangan diberbagai negara yang cenderung hukuman mati dilarang.
5. Sebagai upaya pemerintah Indonesia yang ingin mengadvokasi warga negara Indonesia (WNI) di luar negeri yang terancam hukuman mati.
6. Berjasa terhadap bangsa dan negara.

Pertimbangan MA di Indonesia terkait dengan pemberian grasi memang mutlak harus ada, akan tetapi dibeberapa negara lain, ada yang tidak membutuhkan pertimbangan dari lembaga/badan negara lain dan ada pula yang mewajibkannya ketika misalnya Presiden memberikan pengampunan kepada seseorang. Pada bukunya Abdul Ghoffar misalnya diuraikan perbandingan kekuasaan yudikatif Presiden Indonesia dengan Presiden Amerika Serikat (AS). Di Indonesia, Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Kemudian dalam hal Presiden memberi amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Di AS, Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberikan ampunan penuh atau bersyarat termasuk mengurangi masa tahanan dan denda kepada siapapun yang melanggar

hukum federal, kecuali dalam hal *impeachment*.¹³⁶ Dari penjelasan itu terlihat bahwa di Indonesia ketika Presiden menjalankan kekuasaannya itu, mesti memperhatikan pertimbangan dua lembaga negara yaitu MA dan DPR. Berbeda di AS, ketika Presiden menjalankan kekuasaannya itu, tidak mesti memperhatikan atau meminta pertimbangan dari lembaga negara lain.

Lain halnya di Jepang, Kaisar¹³⁷ sebelum menyetujui amnesti umum dan khusus, pengurangan hukuman, menunda pelaksanaan hukuman mati, dan pemulihan hak-hak, Kaisar sudah mendapatkan saran dan persetujuan dari Perdana Menteri.¹³⁸ Bila dilihat dari pemaparan itu, maka peran atau hak penuh tidak dimiliki oleh Kaisar dalam memberi pengampunan, bahkan ketika Perdana Menteri tidak memberi saran dan persetujuan, maka Kaisar tidak bisa memutuskannya. Artinya yang mempunyai kekuasaan memutuskan terletak pada Perdana Menteri sedangkan Kaisar tinggal menyetujui. Hal ini sangat berbeda di Indonesia, yang menyerahkan sepenuhnya kepada Presiden dalam hal memberi grasi, di Indonesia adapun saran dari MA belum tentu Presiden menerima untuk dijadikan bahan pertimbangan. Bahkan sekalipun misalnya MA memberi pertimbangan bahwa terpidana yang memohonkan grasi tidak mempunyai cukup alasan untuk diberikan grasi, tapi ketika Presiden punya pertimbangan tersendiri, maka Presiden dapat saja memutuskan untuk mengabulkan permohonan grasi itu.

Kemudian di Rakyat Republik Cina (RRC) berdasarkan konstitusi RRC tahun 1982, kekuasaan Presiden RRC menurut keputusan-keputusan dari kongres

¹³⁶ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan.....*, Op.,cit, hlm. 165.

¹³⁷ Menurut Konstitusi Jepang tahun 1945, Kaisar adalah lambang dari negara sekaligus lambang persatuan rakyat. Kaisar memperoleh jabatannya secara turun temurun yang diatur dengan undang-undang. *Ibid.*, hlm. 166.

¹³⁸ *Ibid.*, hlm. 167.

rakyat nasional atau komisi tetapnya, mempunyai kekuasaan untuk mengeluarkan perintah mengenai pengampunan-pengampunan khusus (*issues orders of special pardons*).¹³⁹ Kekuasaan Presiden RRC ini hampir sama dengan kekuasaan Presiden AS dalam hal memberikan pengampunan, di mana dalam hal memberi pengampunan kepada seseorang tidak perlu memperhatikan ataupun meminta pertimbangan dari lembaga MA seperti di Indonesia dan Perdana Menteri di Jepang, akan tetapi dapat langsung diberikan oleh Presiden.

Beda negara tentu beda aturan dalam tata negaranya, demikian pulalah setiap kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan memiliki perbedaan yang pada intinya masing-masing organ atau lembaga negaranya mempunyai batas-batas kekuasaan yang sudah diatur dalam konstitusi maupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Namun yang pasti bahwa Presiden atau Kepala Negara atau Kaisar pada setiap negara mempunyai kekuasaan memberikan pengampunan kepada seseorang, meskipun proses dan mekanisme pelaksanaannya serta nama pengampunan yang diberikan berbeda-beda.

Dari perbandingan ke tiga negara tersebut, ada dua perbedaan mendasar yang dapat diambil adalah pertama mengenai nama pemberian pengampunan yang berikan Presiden, negara Indonesia menggunakan istilah grasi, di Jepang dengan istilah pengurangan hukuman atau penundaan pelaksanaan hukuman atau Kaisar, kemudian di AS dan RRC dengan istilah pengampunan, kedua menyangkut pertimbangan lembaga negara, ada yang mengharuskan adanya pertimbangan dan ada pula yang tidak memerlukan pertimbangan lembaga negara lain.

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 173.

C. Implikasi Hukum Terhadap Seorang Terpidana Yang Mendapatkan Grasi Dari Presiden

Implikasi hukum berarti akibat hukum yang akan terjadi berdasarkan suatu peristiwa hukum yang terjadi. Akibat hukum adalah segala akibat atau konsekuensi yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum ataupun akibat-akibat lain yang disebabkan oleh kejadian-kejadian tertentu yang menurut hukum ditentukan demikian.

Demikian pula pemberian grasi yang dikabulkan oleh Presiden kepada seorang terpidana mempunyai implikasi atau akibat hukum tertentu. Sebagaimana diketahui bahwa grasi menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Kendati pemberian grasi itu dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi kepada terpidana.

Baik perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan kewajiban menjalani pidana, bahkan mungkin penolakan pengabulan grasi oleh Presiden, hal itu semua merupakan implikasi atau akibat hukum yang diterima oleh terpidana dari sebuah Keputusan Presiden. Ketika seorang terpidana yang permohonan grasinya dikabulkan Presiden, akibatnya adalah terpidana akan menjalani hukuman penjara berkurang dari vonis yang telah diputuskan pengadilan dalam

hal keputusan Presiden mengurangi atau meringankan pidana penjara terpidana, dalam keputusan Presiden menghapuskan kewajiban menjalani pidana, tentu saja terpidana langsung menghirup udara segar atau bebas dari hukuman yang dijatuhkan pengadilan. Tetapi sebaliknya, manakala Presiden menolak permohonan grasi seorang terpidana, sudah barang tentu terpidana tetap menjalani hukuman pidana seperti yang dijatuhkan pengadilan terhadapnya.

Dalam sisi hukum, putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana seharusnya wajib menjalankan pidananya sesuai dengan vonis pengadilan, akan tetapi dengan adanya keputusan Presiden mengenai pemberian grasi kepada seorang terpidana bahwa terpidana memperoleh pengurangan atau peringanan hukuman atau penghapusan kewajiban menjalani pidana, maka vonis pengadilan yang telah dijatuhkan sebelumnya berubah dengan sendirinya sesuai dengan isi keputusan Presiden. Perubahan dengan sendirinya vonis pengadilan itu, mempunyai makna bahwa isi keputusan Presiden bukan memerintahkan pengadilan yang memutus perkara terpidana untuk melaksanakan sidang kembali dan menjatuhkan vonis sesuai dengan keputusan Presiden tersebut, akan tetapi keputusan Presiden hanya merubah atau bahkan menghapuskan kewajiban terpidana menjalani pidana tanpa pengadilan melaksanakan ulang proses persidangan.

Keputusan Presiden yang memberi grasi berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan kewajiban terpidana menjalani pidana, secara aturan hukum pengadilan atau Mahkamah Agung tidak dapat menolak atau mengabaikan keputusan itu atau dengan kata lain, pengadilan/MA wajib

menjalankannya, walaupun sesungguhnya MA dalam pertimbangannya yang telah diajukan kepada Presiden menyatakan tidak terdapat cukup alasan pemberian grasi alias permohonan grasi harus ditolak, tetapi ketika Presiden mempunyai pertimbangan sendiri sehingga grasi yang dimohonkan seorang terpidana tetap dikabulkan, maka MA wajib menjalankannya.

Bagi terpidana implikasi hukum yang didapatkannya adalah vonis yang diputuskan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap berubah akibat pemberian grasi dari Presiden atas dirinya. Meskipun sebetulnya, ketika terpidana mengajukan permohonan grasi kepada Presiden secara tidak langsung terpidana telah mengakui perbuatannya dan mengaku bersalah kepada Presiden. Implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi dari Presiden adalah adanya perubahan vonis atas dirinya. Perubahan itu dapat berupa perubahan dari hukuman mati menjadi hukuman pidana penjara seumur hidup, atau pengurangan masa hukuman ataupun penghapusan kewajiban menjalani pidana kepada terpidana.

Grasi yang pernah diberikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono sampai saat ini adalah mengubah hukuman mati menjadi hukuman pidana penjara seumur hidup dan mengurangi masa tahanan terpidana. Baik mengubah maupun mengurangi masa tahanan, kedua-duanya mempunyai akibat atau implikasi hukum bagi terpidana yang memperoleh grasi dari Presiden. Bagi terpidana yang mendapatkan pengubahan hukuman dari hukuman mati menjadi hukuman pidana penjara seumur hidup akan merasa bahwa hidupnya masih ada kesempatan untuk menghirup udara segar setelah selesai menjalaninya, walaupun hukuman seumur

hidup itu bukanlah waktu yang singkat untuk menjalaninya di penjara dan bahkan mungkin saja ada terpidana yang meninggal sebelum habis masa tahanannya, hanya saja hukuman seumur hidup masih dapat dijalani ketimbang hukuman mati, yang kapan saja dapat dieksekusi langsung. Bagi terpidana yang memperoleh pengurangan masa tahanan, tentu lebih cepat keluar dari tahanan bahkan mungkin saja pada saat itu pula terpidana langsung bebas.

Terpidana yang mendapatkan perubahan hukuman dari hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup yang diberikan Presiden Susilo Bambang Yudoyono seperti misalnya Deni Setia Maharwan, pada tanggal 25 Januari 2012 Presiden memutuskan untuk mengabulkan grasi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7/G/2012 yang mengubah hukuman Deni Setia Maharwan dari pidana mati menjadi hukuman pidana penjara seumur hidup.

Kemudian terpidana yang mendapatkan pengurangan masa tahanan seperti Schapelle Leigh Corby. Corby mendapatkan grasi berupa pengurangan masa tahanan melalui Keputusan Presiden Nomor 22/G Tahun 2012 yang ditetapkan pada tanggal 15 Mei 2012, yang pada intinya mengurangi hukuman penjara Corby dari 20 (dua puluh) tahun penjara menjadi 15 (lima belas) tahun penjara. Artinya Corby mendapat pengurangan masa tahanan 5 (lima tahun penjara).

Selain itu, Syaukani Hassan Rais mantan Bupati Kutai Kartanegara yang mendapatkan grasi dari Presiden yang pada intinya mengurangi masa tahanan Syaukani HR. Terpidana kasus korupsi studi kelayakan pembangunan bandara Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur itu divonis 2,5 tahun oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada tahun 2007 dan diperberat hukumannya pada tahun

2008 oleh Mahkamah Agung dengan vonis penjara selama 6 (enam) tahun. Namun setelah mendapat grasi melalui Keppres nomor 7/G Tahun 2010 tertanggal 15 Agustus 2010, yang intinya mengurangi hukuman untuk Syaukani dari enam tahun menjadi tiga tahun penjara. Dengan pengurangan hukuman tersebut, Syaukani HR langsung dinyatakan bebas dari penjara karena telah menjalani masa tahanan selama tiga tahun.

Atas dasar uraian tersebut di atas, maka dapatlah kiranya disimpulkan bahwa implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi dari presiden adalah adanya pengubahan hukuman terpidana misalnya dari hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup, atau pengurangan masa tahanan misalnya dari hukuman seumur hidup menjadi hukuman pidana penjara 20 (dua puluh) tahun atau dari 20 (dua puluh) tahun penjara menjadi 15 (lima belas) tahun penjara ataupun adanya penghapusan kewajiban terpidana menjalani pidana, kemudian keputusan tersebut wajib dilaksanakan oleh pihak-pihak terkait dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun kecuali terpidana sendiri atau kuasa hukumnya, sebab keputusan demikian hanya berlaku untuk terpidana sendiri. Sehingga hanya terpidana yang mempunyai hak baik menggugat atau tidak menggugat keputusan Presiden tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya, maka penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa mekanisme pengajuan permohonan grasi kepada Presiden sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi yaitu a) putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap; b) permohonan grasi belum lewat satu tahun terhitung sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap; c) permohonan grasi belum pernah diajukan sebelumnya; d) terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya mengajukan permohonan grasi kepada Presiden; e) grasi diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya kepada Presiden; f) salinan permohonan grasi disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung; g) permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan terpidana melalui Kepala Lembaga Permasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana.
2. Dasar pertimbangan Presiden dalam memberi grasi kepada seorang terpidana sesuai dengan praktek selama ini adalah *Pertama*, Presiden secara konstitusional diberikan hak atau kuasa untuk memberi grasi atau pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan

hukuman atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana. *Kedua*, Presiden telah menerima dan memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung. *Ketiga*, alasan kemanusiaan baik dari fisik maupun mental terpidana. *Keempat*, pertimbangan terhadap keluarga terpidana, di mana terpidana merupakan tulang punggung atau yang menghidupkan keluarganya. *Kelima*, hukuman mati di berbagai negara cenderung berkurang, bahkan sebagian negara melarang penerapan hukum mati. *Keenam*, suatu upaya pemerintah Indonesia yang ingin mengadvokasi warga negara Indonesia (WNI) di luar negeri yang terancam hukuman mati.

3. Implikasi hukum terhadap seorang terpidana yang mendapatkan grasi dari presiden adalah adanya pengubahan hukuman terpidana misalnya dari hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup, atau pengurangan masa tahanan misalnya dari hukuman seumur hidup menjadi hukuman pidana penjara 20 (dua puluh) tahun atau dari 20 (dua puluh) tahun penjara menjadi 15 (lima belas) tahun penjara ataupun adanya penghapusan kewajiban terpidana menjalani pidana, kemudian keputusan tersebut wajib dilaksanakan oleh pihak-pihak terkait dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun kecuali terpidana sendiri atau kuasa hukumnya, sebab keputusan demikian hanya berlaku untuk terpidana sendiri. Sehingga hanya terpidana yang mempunyai hak baik menggugat atau tidak menggugat keputusan Presiden tersebut.

B. Saran

Saran yang dapat penulis sampaikan dalam penulisan karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Menyarankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah agar menyusun kembali secara komprehensif mengenai mekanisme atau langkah-langkah yang ditempuh terpidana dalam mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.
2. Menyarankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dengan merumuskan dasar atau alasan-alasan yang digunakan Presiden dalam memberikan grasi kepada seorang terpidana. Kepada Presiden juga penulis sarankan kiranya mempertimbangkan berbagai aspek dalam memberi grasi tidak hanya dengan dasar kemanusiaan tetapi juga harus melihat kondisi dan perkembangan dalam negeri termasuk pandangan masyarakat atas pemberian grasi kepada terpidana.
3. Oleh karena implikasi hukum terhadap pemberian grasi kepada terpidana adalah terjadinya pengubahan, peringanan atau pengurangan hukuman atau bahkan penghapusan kewajiban menjalani pidana bagi terpdana, maka kepada semua pihak baik lembaga Mahkamah Agung maupun masyarakat, para elit politik dan pakar-pakar hukum, penulis menyarankan supaya menerima dengan lapang dada keputusan Presiden tersebut dan tidak mempermasalahkannya, sebab memberi

grasi merupakan kekuasaan Presiden yang telah ditentukan dan diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia serta dalam peraturan perundang-undangan lainnya.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 2, Penafsiran Hukum Pidana, Dasar Peniadaan, Pemberatan dan Peringatan Pidana, Kejahatan Aduan, Perbarengan dan Ajaran Kuasalitas*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Ahmad A.K. Muda, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Reality Publisher.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet-IX, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet-III, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Lamintang, *Hukum Penitensir Indonesia*, Armico, Bandung, 1984.
- , *Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta, 1998.

- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet-IV, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cet-6, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1985.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cet-II, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- , *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cet-2, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, PT Reflika Aditama, Bandung, 2009.
- Onesimus Kambuaya, *27 Kunci Sukses Meningkatkan Kapasitas Sebagai Anggota DPR, DPD, dan DPRD Dalam Sistem Pemerintahan NKRI*, CV. Aswaja Presindo, Yogyakarta, 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet-6, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Salim HS, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Cet-VII, Yogyakarta, 2005.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2006.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.
- Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1981.

-----, *Persepsi Terhadap Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1986.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet-II, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Sulardi, *Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

Risalah

Risalah Rapat Ke-5 BP MPR mengenai amandemen UUD 1945, tanggal 11 Oktober 1999

Situs Internet:

<http://id.wikipedia.org>

<http://forum.kompas.com>

<http://mobile.seruu.com>

<http://nasional.kompas.com>

<http://nasional.news.viva.co.id>

<http://news.detik.com>

<http://www.antaranews.com>

<http://www.indonesiamedia.com>

<http://www.polkam.go.id>

<http://www.republika.co.id>

<http://www.saldiisra.web.id>

<http://www.suarakarya-online.com>

<http://www.waspada.co.id>

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Silantai, Kecamatan Sumpur Kudus Kabupaten Sawahlunto Sijunjung Sumatera Barat, anak dari Mukhnizen (Alm) dan Yuhanis, anak pertama dari enam bersaudara. Pendidikan SDN Silantai tahun 1984, SMPN Silantai tahun 1987, SMAN Sawahlunto tahun 1990 dan S1 Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta tahun 1995. Pekerjaan : sebagai staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Mahaputra Muhammad Yamin Solok sampai sekarang.

Solok, 21 Juli 2013

(YULFA MULYENDI)

